

**MARIA ROSIMARY SOARES DOS SANTOS**

**AUTONOMIA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E EDUCAÇÃO EM UM  
CONTEXTO DE REFORMA DO ESTADO.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Cândido Giraldez Vieitez.

**Marília - 2007**

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Maria Rosimary Soares dos Santos

AUTONOMIA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E EDUCAÇÃO EM UM CONTEXTO DE  
REFORMA DO ESTADO.

Marília, 06 de julho de 2007.

---

Prof. Dr. Cândido Giraldez Vieitez – Faculdade de Filosofia e Ciências - UNESP

---

Profa. Dra. Célia Aparecida F. Tolentino – Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP

---

Profa. Dra. Sônia Aparecida Alem Marrach - Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP

---

Prof. Dr. César Augusto Minto – Faculdade de Educação - USP

---

Prof. Dr. Carlos Bauer de Souza – Centro Universitário Nove de Julho

Aos meus pais, Valdeir e Tereza (in memória). Aos meus filhos, Ana Luiza, Pedro e Vinícius, pelo amor e carinho. Aos meus irmãos, Marina, Max e Beatriz e sobrinhos, Matheus, Arthur e Lucas.

## AGRADECIMENTOS

Manifesto meu carinho e profundo agradecimento a todos aqueles que tornaram possível a realização deste trabalho.

Em especial agradeço:

ao Prof. Cândido Giraldez Vieitez, meu orientador, pela confiança, amizade e dedicação ao trabalho acadêmico;

aos membros da banca examinadora do Exame Geral de Qualificação, Dra. Neusa Maria Dal Ri e Dra. Sônia Aparecida Além Marrach, professoras da UNESP – Campus de Marília, que com competência leram e discutiram o texto;

à prof. Valéria Barbosa, um agradecimento especial, pela ajuda fundamental durante a realização dos créditos do doutorado me hospedando em sua casa, mas também pela amizade, carinho e confiança;

ao prof. Roberto Leher pela leitura amiga, incentivo e contribuições ao trabalho;

aos colegas, alunos da pós- graduação e da graduação, à prof. Neusa Maria Dal Ri e ao prof. Cândido Giraldez Vieitez membros e coordenadores do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia por terem proporcionado discussões ricas e fundamentais ao desenvolvimento desta tese;

aos colegas do Departamento de Administração Escolar da Faculdade de Educação da UFMG, pelo apoio e incentivo;

às amigas Maristela Duarte, Marisa Duarte e Dalila Oliveira e ao meu amigo e companheiro de lutas William Rosa, pelo apoio e incentivo;

aos amigos e companheiros de lutas do ANDES-SN pelo rico aprendizado durante participação na diretoria do Sindicato;

à profa. Sueli Mendonça pela ajuda e incentivo, à Norico, secretária da Adunesp-Marília pelo acesso aos documentos da Adunesp;

Agradeço ainda, ao meu pai, meus amigos, meus filhos pela compreensão das horas ausentes dedicadas ao estudo, à Regina e a todos que contribuíram para a realização e conclusão deste trabalho.

A todos, o meu carinho e profundo agradecimento.

## RESUMO

SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. Autonomia, participação popular e educação em um contexto de reforma do Estado. Marília, 2007. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2007.

O objetivo central deste trabalho consistiu em investigar os dilemas sobre a configuração do público no Estado capitalista, desenvolvendo a tese de que, com o ajuste estrutural neoliberal, as práticas de participação popular, como o Orçamento Participativo (OP), e as formas de protagonismo possibilitadas pela autonomia universitária passam a estar submetidas a tensões, entre, de um lado, o transformismo operado para produzir as melhores condições para a reprodução do padrão hegemônico de poder do capital e legitimar uma ordem social em que os direitos sociais universais são paulatinamente desconstruídos e, de outro, as lutas que forjam práticas autônomas que possam afirmar o público contra a esfera privada-mercantil. Através da pesquisa bibliográfica buscou-se explicitar e analisar as ressignificações promovidas pela *nova esquerda* ou pela *esquerda pós-moderna* em conceitos e categorias importantes como democracia, revolução e reforma social, participação, sociedade civil e esfera pública. O que tem se apresentado como um projeto político de transformação *radical* das sociedades contemporâneas configura uma estratégia política que naturaliza o capitalismo, descartando qualquer possibilidade de ruptura e superação de seu projeto de dominação e de sociabilidade. A tese indaga sobre o caráter e a natureza de projetos de participação social ou popular, como os orçamentos participativos de entes que a Constituição Federal afirmou como autônomos – município e universidade - no contexto das profundas transformações engendradas pelo ajuste estrutural neoliberal em curso nas duas últimas décadas do século XX e no início do XXI. A investigação não se restringiu aos OPs, mas os incorporou como parte do objeto de pesquisa, no exame dos dilemas e tensões da autonomia e da participação social na definição e democratização de espaços públicos. O trabalho aponta os limites dessas práticas para “democratizar a democracia”, na medida em que contribuem para a *governança* e para a governabilidade local e do próprio padrão de acumulação, assegurando o controle social e um ambiente favorável ao ajuste estrutural. Sob essa perspectiva, analisa as contradições e os elementos de formação política contida nos OPs. Através da pesquisa documental e de entrevistas buscou-se reconstruir a trajetória de lutas na UNESP pela afirmação e manutenção do caráter público da Universidade. O objetivo dessa reconstrução foi demonstrar e reforçar a tese de que público é uma categoria relacional que só existe enquanto há embates sociais, e que esses embates podem gerar aprendizados importantes e decisivos para a continuidade e avanço das lutas sociais. Também no âmbito das universidades públicas, o Estado redesenhado pelo ajuste neoliberal repercutiu enfraquecendo as formas protagônicas de exercício da autonomia. A experiência de OP no campus da UNESP em Marília corrobora essa afirmativa ao se revelar uma estratégia importante para afirmar uma das dimensões fundamentais da autonomia universitária que é o autogoverno, mas que também enfrenta um processo de burocratização e de esvaziamento político. O estudo buscou evidenciar a importância das lutas sociais para construção e ampliação do espaço público no Brasil.

## ABSTRACT

SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. Autonomia, participação popular e educação em um contexto de reforma do Estado. Marília, 2007. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2007.

The central objective of this work consisted of investigating the dilemma on the configuration of the public in the capitalist State, developing the thesis of that, with the neoliberal structural adjustment, practical of popular participation, as Participative Budgets (OP), and the forms of protagonism made possible by the university autonomy start to be submitted the tensions, enters, of a side, the operated transformismo to produce the best conditions for the reproduction of the hegemonic standard of being able of the capital and to legitimize a social order where the universal social rights gradually are desconstruídos and, of another one, the fights that they forge practical autonomous worker that they can affirm the public against the private-mercantile sphere. Through the bibliographical research one searched to explicitar and to analyze the ressignificações promoted for the new left or the after-modern left in concepts and important categories as democracy, revolution and social reform, participation, civil society and public sphere. What if it has presented as a project politician of radical transformation of the societies contemporaries configures a strategy politics that naturalizes the capitalism, discarding any possibility of rupture and overcoming of its project of domination and sociability. The thesis inquires on the character and the nature of projects of social or popular participation, as the participative budgets of beings who the Federal Constitution affirmed as independent - city and university - in the context of the deep transformations produced for the neoliberal structural adjustment in course in the two last decades of century XX and in the beginning of the XXI. The inquiry was not restricted to the OPs, but it incorporated them as part of the research object, in the examination of the dilemma and tensions of the autonomy and of the social participation in the definition and democratization of public spaces. The work points the limits of these practical "to democratize the democracy", in the measure where they contribute for the governance and the local governability and of the proper standard of accumulation, assuring the social control and an environment favorable to the structural adjustment. Under this perspective, it analyzes the contradictions and the elements of formation politics contained in the OPs. Through the documentary research and of interviews one searched to reconstruct the trajectory of fights in the UNESP for the affirmation and maintenance of the public character of the University. The objective of this reconstruction was to demonstrate and to strengthen the thesis of that public it is a relationary category that only exists while it has you strike social, and that these you strike they can generate important and decisive learnings for the continuity and advance of the social fights. Also in the scope of the public universities, the State redesigned for the neoliberal adjustment repercucion weakening the *protagônicas* forms of exercise of the autonomy. The experience of OP in the campus of the UNESP in Marília corroborates this affirmation to if disclosing a strategy important to affirm one of the basic dimensions of the university autonomy that is self-governny, but that also it faces a to be empty and bureaucratization process politician. The study it searched to evidence the importance of the social fights for construction and magnifying of the public space in Brazil

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES (GRÁFICO, QUADROS, TABELAS)

GRÁFICO 1 - Evolução das receitas da União 1995-2003 (STN)	115
QUADRO 1 - Orçamento Participativo para 2007-2008	147
TABELAS:	
TABELA 1 – Participação popular no Orçamento Participativo de 1994 a 2007/2008	164
TABELA 2 – Participação Popular Orçamento Participativo 2007/2008	166
TABELA 3 - Obras aprovadas no Orçamento Participativo de BH por setor – OP/1994 – OP/1999-2000.	168
TABELA 4 - Obras aprovadas no Orçamento Participativo de BH por setor – OP/2001/2002 – OP/2007-2008.	168
TABELA 5 - Receita do município de Belo Horizonte: Composição e taxa de crescimento real médio anual 1993/2002.	169
TABELA 6 - Empreendimentos Aprovados no Orçamento Participativo de BH – OP/1994 – OP/2007-2008	171
TABELA 7 - Programação Orçamentária – 1997. Despesas e Receitas – Valores em Real.	238
TABELA 8 - Proposta para o Orçamento Participativo 2006	246

## LISTA DE SIGLAS

ADUNESP S.SIND- Associação dos Docentes da Universidade Estadual Paulista Seção Sindical

ADUNICAMP- Associação dos Docentes da Universidade de Campinas

ADUSP S.SIND- Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo Seção Sindical

ALESP- Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

ANDES-SN- Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

APLO- Assessoria de Planejamento e Orçamento

BA- Bahia

BH- Belo Horizonte

BM- Banco Mundial

CADE- Conselho de Administração e Desenvolvimento

CARH- Comissão Assessora de Recursos Humanos

CEDHUM- Centro de Documentação Histórica e Universitária de Marília

CEE- Conselho Estadual de Educação

CEES - Centro de Estudos de Educação e Saúde

CEETPS- Centro de Educação Tecnológica Paula Sousa

CEICOMHU- Centro de Estudos Interdisciplinares da Comunicação Humana

CEPE- Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária

CESESP- Coordenadoria de Ensino Superior do Estado de São Paulo

CEUAC- Comissão de Extensão Universitária e Assuntos Comunitários

CF/88- Constituição Federal de 1988

CFO- Comissão de Finanças e Orçamento

CGB- Coordenadoria Geral de Bibliotecas

CLT- Consolidação das Leis Trabalhistas

CMOP- Comissão Municipal do Orçamento Participativo

CNG- Comando Nacional de Greve

CO- Conselho Universitário

COFINS- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

COMFORÇA- Comissão de Fiscalização do Orçamento

CPEA- Centro de Pesquisas e Estudos Agrários

CPMF- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CPS- Comissão de Política Salarial  
CRUESP- Conselho de Reitores das Universidades Paulistas  
CUT- Central Única dos Trabalhadores  
DCE- Diretório Central dos Estudantes  
DRU- Desvinculação das Receitas da União  
DTAD- Diretoria Administrativa  
FAFI- Faculdade de Filosofia Ciências e letras de Marília  
FAPESP- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo  
FFC- Faculdade de Filosofia e Ciências  
FHC- Fernando Henrique Cardoso  
FMI- Fundo Monetário Internacional  
FPE- Fundo de Participação dos Estados  
FPM- Fundo de Participação dos Municípios  
FSE- Fundo Social de Emergência  
FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
GEOP- Gerência do Orçamento Participativo  
IAMSPE - Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual  
ICMS- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços  
IFES- Instituições Federais de Ensino  
IPESP- Instituto de previdência do Estado de São Paulo  
IPI- Imposto sobre Produtos Industrializados  
IQV- Índice de Qualidade de Vida  
IQVU- Índice de Qualidade de Vida Urbana  
IR- Imposto de Renda  
LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LO- Lei Orçamentária  
LOA- Lei Orçamentária Anual  
LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal  
MARE- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MDB- Movimento Democrático Brasileiro  
MEC- Ministério da Educação e Cultura  
MST- Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

ONG- Organização Não Governamental  
OP- Orçamento Participativo  
OPBH- Orçamento Participativo de Belo Horizonte  
PAE- Programa de Apoio ao Estudante  
PBH- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte  
PCF- Partido Comunista Francês (PCF)  
PCdoB- Partido Comunista do Brasil  
PCI- Partido Comunista Italiano  
PEC- Projeto de Emenda Constitucional  
PEJA- Programa de Educação de Jovens e Adultos  
PET- Programa de Educação Tutorial  
PFL- Partido da Frente Liberal  
PIS-PASEP- Programa de Integração Social  
PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPA- Plano Plurianual  
PPS- Partido Popular Socialista  
PRODECOM- Programa de Desenvolvimento de Comunidades  
PROPAR- Programa Participativo de Obras Prioritárias  
PSB- Partido Socialista Brasileiro  
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira  
PSOE- Partido Socialista Espanhol  
PT- Partido dos Trabalhadores  
RH- Recursos Humanos  
SIAFEM- Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios  
SINTEPS- Sindicato dos Trabalhadores do Centro de Educação Tecnológica Paula Souza  
SINTUNESP- Sindicato dos Trabalhadores da Universidade Estadual Paulista  
SINTUSP- Sindicato dos Trabalhadores da USP  
SMPL- Secretaria Municipal de Planejamento  
SMAPL- Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento  
STDARH- Seção Técnica de Desenvolvimento e Administração de Recursos Humanos  
STF- Superior Tribunal Federal  
STN- Secretaria do Tesouro Nacional  
STU- Sindicato dos Trabalhadores da Universidade de Campinas  
TCU- Tribunal de Contas da União

TUC- *Trades Union Congress*

UNAMOS Unidade de Atendimento Médico, Odontológico e Social

UNATI- Universidade Aberta à Terceira Idade

UNESP- Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

UNICAMP- Universidade de Campinas

UP- Unidades de Planejamento

URP Unidade de Referência de Preços

URV- Unidade Real de Valor

USP- Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

Introdução	14
Capítulo 1 Participação popular nos espaços públicos em um contexto de crise estrutural e de afirmação da Terceira Via	31
<b>1.1 A Terceira Via e o neoliberalismo: rupturas ou continuidade?</b>	32
<b>1.2 A disjunção entre democracia econômica e política</b>	44
<b>1.3 Democratizar a democracia</b>	64
<b>1.4 Sociedade civil e esfera pública</b>	71
Capítulo 2 Orçamento Participativo, democracia e governabilidade	80
<b>2.1 O Partido dos Trabalhadores: do <i>socialismo</i> ao social-liberalismo</b>	82
<b>2.2 Participação e constituição de sujeitos políticos, no Brasil, nos anos de 1980 1990</b>	86
<b>2.3 A nova política do Orçamento participativo</b>	91
Capítulo 3 Autonomia na Constituição Federal	111
<b>3.1 A Constituição de 1988 e a administração municipal</b>	112
<b>3.2 A autonomia da universidade e a Constituição de 1988</b>	121
<b>3.3 Autonomia das Universidades Paulistas</b>	132
Capítulo 4 Orçamento Participativo de Belo Horizonte: protagonismo popular ou prática de boa governança?	135
<b>4.1 A trajetória do orçamento Participativo em Belo Horizonte</b>	138
<b>4.2 Orçamento Participativo: esfera pública ou <i>governança</i> democrática</b>	147
<b>4.3 Participação e governabilidade</b>	151
Capítulo 5 Autonomia, financiamento público e gestão participativa do orçamento: a experiência da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP/Campus Marília.	178
<b>5.1 O movimento pela democratização da Universidade Estadual Paulista</b>	180
<b>5.2 Autonomia e financiamento: a luta das universidades públicas paulistas por mais verbas para a educação</b>	195
<b>5.3 Gestão participativa do orçamento na Universidade Estadual Paulista</b>	225
Considerações finais	256
Referências	261

## INTRODUÇÃO

Em um país marcado historicamente pelo patrimonialismo (FAORO, 1976), dotado de um Estado dirigido por frações locais da burguesia que foram incapazes de promover uma revolução burguesa (FERNANDES, 1974), e submetido a duas décadas de ditadura empresarial-militar, as proposições democráticas da Constituição de 1988 não podem ser consideradas irrelevantes, em especial no que se refere à autonomia e às formas de participação popular.

Esses temas foram objeto de pesquisa realizada no Mestrado em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (SANTOS, 1996), escrita em um contexto em que as conquistas de 1988 estavam submetidas a grande tensão. No trabalho desenvolvido, procurei destacar a importância das mudanças institucionais ocorridas no país, principalmente a partir da aprovação da Constituição de 1988 (CF/88), que elevou os municípios à condição de entes autônomos na federação, com prerrogativas e responsabilidades próprias, descentralizando poderes e, parcialmente, recursos até então extremamente centralizados na União. A nova Carta também estabeleceu a previsão de mecanismos de participação direta nas decisões referentes à formulação de políticas públicas e ao uso dos recursos públicos, em particular na formulação dos orçamentos municipais.

As novas possibilidades abertas pela CF/1988 repercutiram fortemente nas áreas da saúde, em virtude do debate sobre a Reforma Sanitária, nos termos da VIII Conferência Nacional de Saúde (1986) e, também, na educação. Um dos aspectos mais criticados da política educacional da ditadura empresarial-militar foi a centralização e o chamado *autoritarismo* do Estado, um tema que será discutido adiante. Frente a isso, muitos educadores sustentaram que a melhor forma de democratizar a educação era a sua descentralização, fórmula incorporada na nova Carta. Não é secundário salientar que as proposições para a democratização da saúde e da educação foram elaboradas a partir de uma perspectiva de esquerda. No caso da saúde, da experiência italiana, sistematizada por Giovanni Berlinguer e, no Brasil, por Sérgio Arouca, e, na educação, da tradição da educação popular – que teve de ser forjada fora do âmbito estatal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para uma bibliografia sobre o tema, ver:

[http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_professor.asp?cd\\_pro=36](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=36), acesso janeiro de 2007.

Essas experiências de ampliação da participação popular pela descentralização e pela criação de conselhos (mais forte na saúde), levaram muitos governos chamados progressistas a abraçar a experiência do Orçamento Participativo (OP), como uma forma de garantir uma participação popular mais efetiva.

A questão central da dissertação consistia em investigar se as experiências participativas emergentes (e as já consolidadas) de orçamento participativo poderiam, de fato, democratizar o Estado, garantindo a incorporação dos setores populares nas decisões mais relevantes sobre as políticas sociais dos municípios.

As indagações sobre as possibilidades dos OPs não eram apenas hipotéticas, visto que, em 1993 a prefeitura da capital do Estado de Minas Gerais passou a ser governada por um partido originado dos movimentos populares, o Partido dos Trabalhadores (PT) que no referido pleito encabeçava uma Frente Popular composta ainda pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB). A concretude da temática estava diretamente relacionada com o programa de governo proposto, que enfatizava a necessidade de a administração pública avançar na afirmação da soberania popular, com a participação direta na discussão e implementação de políticas públicas voltadas para o interesse dos trabalhadores, bem como a democratização e a transparência no trato da coisa pública.

É importante salientar, ainda, que essas medidas não eram isoladas, empreendidas aqui e ali por prefeitos petistas. Ao contrário, estavam inseridas no escopo de uma concepção estratégica da esquerda abrigada no PT: a estratégia dos governos democrático-populares que propugnava o avanço das reformas objetivando um polissêmico socialismo, sem, contudo, colocar no horizonte a ruptura com o capitalismo.

Hoje, dez anos após a elaboração do trabalho, e quase duas décadas de experiências de orçamento participativo, retornamos ao tema a partir de outras perguntas. Não nos interessa indagar apenas sobre as promessas e mudanças não cumpridas ou efetivadas pelo OP. A problemática que guia a presente tese é outra: indaga sobre o sentido e a inserção desses projetos de participação popular no contexto das profundas transformações políticas e sociais das duas últimas décadas.

Nesse sentido, a investigação não se restringe aos OPs, mas os incorpora como parte do objeto de pesquisa, almejando examinar os dilemas e tensões da participação social na definição e democratização de espaços públicos. Considerando os marcos da Carta de 1988 e a tradição do pensamento socialista, o problema da autonomia assume centralidade na investigação. Com efeito, se a participação popular é pensada como protagonismo dos que

fazem as lutas sociais a partir de uma perspectiva classista, autônoma em relação ao Estado capitalista e aos seus aparatos de dominação – e como exercício da soberania popular na definição das políticas públicas – é forçoso reconhecer que para desatar o nó górdio da luta pelo público é preciso reverter o processo transformista (Gramsci) que aprisiona a participação social no escopo da esfera governamental. E o transformismo é a própria negação da autonomia dos movimentos sociais, sindicatos e partidos<sup>2</sup>.

A concepção mais consagrada de OP o define como uma forma de participação direta da população ou da sua representação organizada (entidades) nas diversas fases de elaboração e execução do orçamento público, objetivando melhor atender às necessidades da população (SANTOS, 1996).

A presente investigação busca sustentar que a concepção de que seria possível avançar gradualmente na *democratização da democracia* e na democratização do Estado por meio dos OPs estava em contradição aberta com o *ajuste estrutural* neoliberal que se aprofundava no país desde a Crise da Dívida de 1982. É impossível deixar de indagar: a defesa da tese de que os OPs seguiriam avançando no fortalecimento do protagonismo popular e na afirmação dos direitos sociais, democratizando não apenas a forma de elaboração dos orçamentos, mas redirecionando as verbas públicas para a área social ignorava o alcance do ajuste estrutural? Ou, alternativamente, o OP já estava inserido na estratégia de governabilidade neoliberal ou social-liberal que se afirmou na década de 1990?

Essa indagação pretende objetivar a pergunta original sobre o significado da participação no contexto de mudanças advindas do ajuste estrutural e, nos capítulos subseqüentes, será examinada de modo sistemático.

Com o propósito de situar a relevância dessa pergunta-chave, cabe salientar, preliminarmente, que mesmo um estudo mais breve sobre as experiências de OP nos dias de

---

<sup>2</sup> Em Gramsci o transformismo ocorre quando a classe dirigente agrega em torno de si os intelectuais dos outros grupos sociais para decapitar sua direção política e ideológica. O processo de unificação e edificação do Estado – nação na Itália é o exemplo típico desse fenômeno: “um pequeno grupo dirigente [Partido dos Moderados] logrou absorver metodicamente em seu seio o pessoal político que os movimentos de massa, de origem subversiva, suscitavam [Partido da Ação]”. Diferentemente da burguesia francesa que se aliou às classes subalternas contra a aristocracia, a burguesia italiana se recusou apoiar as camadas populares contra a aristocracia, conciliando com esta última e neutralizando as massas populares. O resultado desse duplo movimento é por Gramsci qualificado de *revolução passiva*, que consiste na tomada do poder pela burguesia com a neutralização das outras camadas sociais. Com isso, Gramsci afirma que toda a vida do Estado italiano desde 1948 caracteriza-se pelo transformismo, ou seja, um processo que traduz a política da classe dominante que recusa qualquer compromisso com as classes subalternas e assim atrai seus chefes políticos para agregá-los à sua classe política. Gramsci distingue dois momentos no processo de transformismo, o primeiro é chamado de *transformismo molecular*, quando as personalidades políticas oriundas dos partidos de oposição incorporam-se gradualmente às classes conservadoras moderadas, essa fase se estende até o final do século XIX. O segundo, após 1900 quando formações políticas inteiras aderem à classe política conservadora, exemplo típico, a formação de um partido nacionalista a partir dos grupos de ex-sindicalistas e anarquistas. PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 84-91.

hoje permite evidenciar que a participação popular é epidérmica. A presença de cidadãos ou das entidades nas diversas etapas da elaboração do orçamento é apenas uma dimensão muito fenomênica, imediata, do processo. Não seria difícil demonstrar que o grosso dos recursos públicos já foi distribuído antes mesmo da elaboração dos orçamentos, seja pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja pela Desvinculação de Receitas da União, seja pelas sistemáticas de superávits primários e de pagamento de juros, serviços e o principal da dívida pública (interna e externa).

Com efeito, não é possível negligenciar o fato de que a autonomia dos municípios, embora consagrada na Constituição Federal de 1988, foi se fragilizando tanto pela concentração dos tributos na União como pela implementação de medidas como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que restringiram enormemente a liberdade do ente municipal de fazer políticas sociais com ampla participação popular.

A questão anteriormente colocada pode ser ainda mais especificada pela indagação: por que, a despeito do estrangulamento dos recursos públicos para as políticas sociais e, conseqüentemente, da redução mesma dos direitos sociais (muitos deles redefinidos como medidas assistenciais focalizadas), ainda hoje muitos dirigentes de forças que se proclamam como esquerda ou muitos intelectuais situados no polissêmico campo da esquerda<sup>3</sup> sustentam que o OP é a inovação democrática mais importante surgida na última década do século XX?

É importante salientar que a tese de que o OP é uma forma de fazer avançar os direitos sociais (e, hoje, menos, de criar um novo caminho para o socialismo) está lastreada por muitos estudos e por importantes referências da diversificada esquerda. De fato, nas várias cidades em que foi implantado<sup>4</sup>, em alguns casos já com mais de uma década de existência, o OP tem sido avaliado como um avanço em relação às formas tradicionais de administração pública no Brasil. É visto como uma nova forma de tomada de decisões e de mediação entre a sociedade civil e o Estado, capaz de desempenhar papel importante na mudança de elementos

---

<sup>3</sup> Norberto Bobbio (1995) destaca que “o critério mais freqüentemente adotado para distinguir a direita da esquerda é a diversa postura que os homens organizados em sociedade assumem diante do ideal da igualdade, que é, com o ideal da liberdade e o ideal da paz, um dos fins últimos que os homens se propõem a alcançar e pelos quais estão dispostos a lutar”. Assim, *grosso modo*, a distinção entre esquerda e direita refere-se ao diverso juízo positivo ou negativo sobre o ideal da igualdade: a esquerda reivindica como positiva a igualdade, a direita a qualifica como negativa. A imensa polissemia do termo diz respeito aos modos como se busca a igualdade e ao seu significado concreto na vida social. BOBBIO, N. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Ed. UNESP, 1995. p. 95.

<sup>4</sup> Uma pesquisa realizada por Ana Clara Ribeiro e Grazia de Grazia (2003) registrou, no período de 1997 a 2000, a implantação do OP em 103 municípios brasileiros. A experiência de Porto Alegre é a grande referência, tratada em inúmeros estudos, mas existe também um grande número de estudos de casos relatando a implantação e o impacto do OP em diversos municípios brasileiros. Ver, por exemplo, SANTOS (1996), ABERS (1998), FEDOZZI (2000), SÁNCHEZ (2002) AVRITZER (2003) e OLIVEIRA (2005), entre outros.

estruturais da cultura política brasileira e no processo de democratização do Estado e da sociedade no Brasil (GENRO, 1997; ABERS, 1998; SÁNCHEZ, 2002; AVRITZER, 2003).

Outro aspecto enfatizado nas avaliações do OP é a sua dimensão formadora dos sujeitos que participam desses espaços, propugnando que a participação direta dos cidadãos na tomada de decisão sobre obras e programas a serem executados pela administração municipal também traz mudanças nas formas de entender as relações políticas no âmbito do município, a engenharia do orçamento público, as carências da cidade etc. Assim, conforme essas avaliações, a prática do OP é pedagógica e institui um novo saber político nos sujeitos que nele atuam. Estes passam a confiar e a reconhecer a importância da participação direta na efetivação de suas demandas, desenvolvendo uma nova cultura democrática e participativa em oposição a práticas políticas tradicionais de tipo clientelistas<sup>5</sup>.

A literatura especializada aponta o OP como uma invenção política que pode modificar práticas e relações sociais no âmbito de um município ou de uma determinada instituição, transformando e produzindo conhecimentos novos nos agentes que nele se envolvem e atuam. Nesse sentido, o orçamento participativo possui uma dimensão educativa que proporciona importantes aprendizados para a ampliação da cidadania e da democracia, ou seja, um princípio pedagógico cuja direção aponta para a transformação das relações políticas e criação uma esfera pública transparente e democrática.

As indagações sobre o significado dos OPs que constroem este estudo procuram definir uma outra perspectiva de análise que, entretanto, somente será possível com o desenvolvimento de determinadas categorias, apresentadas adiante, que podem contribuir para tornar pensáveis as determinações mais profundas que estão subjacentes a essas formas de participação.

Ainda objetivando definir o campo da problemática desenvolvida na tese, a presente investigação sustenta que o Estado sob a hegemonia do capital é um estado de classe e, portanto, particularista, e não um Estado público-universal. O estudo propugna, ainda, que os direitos sociais e os espaços públicos existentes são resultados das lutas de classes protagonizadas pelos trabalhadores proletarizados. Foram as lutas sociais por direitos políticos e sociais nos séculos XIX e XX que forjaram a ampliação da esfera pública. A conquista dos direitos sociais de caráter universal só se tornou possível através de ações diretas do povo

---

<sup>5</sup> Cênio Weyh e Sérgio Herbert (2005) realizaram um extenso levantamento de trabalhos que relacionam o OP com a educação. Os autores resenharam 41 trabalhos, entre artigos, teses, dissertações e anais de congressos. Também destacamos os estudos de: MOLL & FISCHER (2000); PONTUAL (2000); HERBERT (2002); FEDOZZI (2002); e, SÁNCHEZ (2002).

contra os liberais. A Comuna de Paris em 1871 e a Revolução Russa em 1917 são exemplos de luta do povo contra as classes dominantes e em favor do surgimento da esfera pública. O conceito de escola pública ganha uma nova qualidade quando os militantes da Comuna declararam que todas as escolas deveriam estar abertas a todo o povo e que a escola deveria ser uma escola integral, omnilateral, laica e capaz de promover a superação da divisão entre o pensar e o fazer.

O *locus* da construção e/ou ampliação da esfera pública dos direitos foi e segue sendo as lutas sociais. Apesar do caráter particularista do Estado, as classes trabalhadoras, através de lutas massivas lograram conquistas políticas e sociais importantes (sufrágio universal, legislação trabalhista, previdência e assistência social, educação pública em todos os níveis, dentre várias outras).

De fato, a evolução dos direitos públicos (civis, políticos e sociais) expressa a trajetória do “entrechoque” entre as forças da Ordem que buscavam proteger o privado (capital) e as forças anti-hegemônicas que lutaram tanto para conquistar e avançar na participação política, quanto para “ampliar o alcance social e a qualidade da política pública”, tornando-a universal (VIEITEZ & DAL RI, 2006, p. 4).

Contudo, conforme sustenta Leher (2005a, p. 4), a alternativa da criação de uma esfera pública de direitos no âmbito do Estado tem sido “secundarizada e mesmo abandonada pela esquerda pós-moderna, empenhada em buscar direitos para segmentos organizados a partir da identidade sexual, gênero, etnia, etc.”. Tal estratégia nega centralidade à luta de classes e despolitiza a esfera pública. A categoria sociedade civil nos é apresentada como acima e separada da economia e das classes sociais, emergindo como o lugar onde o público e o privado não se diferenciam e como o *locus* da solidariedade e da democracia. Esse giro político-ideológico não é recente, mas ganha destaque, sobretudo a partir da crise do chamado socialismo real e das profundas transformações na social-democracia que abandona a perspectiva anticapitalista.

Apresentado como a grande inovação da esquerda no último quarto do século XX, o orçamento participativo se difundiu rapidamente como uma prática capaz de finalmente substantivar a democracia. Governos de distintos matizes da esquerda adotaram essa sistemática de definição das prioridades da ação de todas as esferas do Estado, sugerindo que a participação popular poderia ser magnificada e, com isso, os governos poderiam, de fato, expressar a vontade da maioria do povo.

O presente estudo sustenta que em parte significativa da tradição socialista as práticas de participação popular/social deveriam ter como objetivo não tanto a definição de

prioridades das políticas públicas inscritas em um determinado marco institucional (característico do Estado capitalista), mas a desconcentração radical do poder e o amplo protagonismo dos sujeitos na constituição das políticas públicas, a exemplo da Comuna de Paris e, posteriormente, dos Soviets.

Adotando como ponto de partida para a análise dos OPs existentes a perspectiva de participação e de protagonismo popular provenientes da tradição socialista dos conselhos, o contraste com as práticas atualmente existentes é profundo. Isso não seria um fato em si mesmo muito relevante, pois é óbvio que em um Estado capitalista não poderia haver uma desconcentração radical do poder. O problema de fundo é que as formas alternativas da *nova esquerda*, ou da *esquerda pós-moderna*<sup>6</sup> governar o Estado nos são apresentadas como o limite das transformações possíveis, estando descartadas quaisquer mudanças estruturais na distribuição das verbas públicas. Nesse sentido, o estudo foi obrigado a indagar, como sublinhado anteriormente, sobre o significado do OP nas estratégias de governabilidade do capital nos dias de hoje.

A ótica da chamada nova esquerda está amparada em pressupostos como: a) a noção de democracia ressignificada como restrita à esfera política; portanto, desvinculada da esfera econômica; b) o *locus* da democracia e da participação é a sociedade civil; c) a sociedade civil é uma esfera distinta tanto do Estado quanto do mercado em que a comunicação e o diálogo são os elementos cruciais; d) a democracia objetiva assegurar bens públicos em um contexto em que há indiferenciação da fronteira público-privado; e) a descentralização é condição para a participação cidadã (GIDDENS, 1996; 1997).

---

<sup>6</sup> Neste estudo os termos Nova Esquerda, Terceira Via, Social-Liberalismo ou Socialismo Liberal identificam o arcabouço teórico e político-ideológico de intelectuais e governos que pretendem se colocar como equidistante da direita liberal e da esquerda socialista-comunista, referem-se às transformações ocorridas nos tradicionais partidos de orientação trabalhista ou social-democratas (na Alemanha, Espanha, França e Inglaterra) nos anos de 1980 e 1990, que abandonam a perspectiva socialista e incorporam a premissa de que é possível combinar a eficiência do mercado com justiça social. Desse modo, sustentam que a grande tarefa da esquerda hoje (socialistas democráticos) consiste em governar o capitalismo com mais eficiência que a direita conservadora. Nas palavras de Bresser-Pereira: “A nova esquerda, [...] quer uma economia de mercado, mas uma sociedade de iguais. Acredita que um mercado verdadeiramente livre e o acesso universal e gratuito à educação devem levar à igualdade de oportunidade. Que um sistema de segurança social, orientado na direção de uma renda mínima, deve levar à eliminação da pobreza. A nova esquerda é liberal porque acredita no mercado e na democracia, mas é também social porque está disposta a arriscar a ordem em nome da justiça social, porque vê na liberdade expressa em uma democracia que se aprofunda e se radicaliza o caminho mais seguro para o socialismo democrático. Por isso, embora eu saiba muito bem que no passado liberalismo e socialismo foram vistos como opostos, os socialistas confrontando os liberais, considero hoje legítimo afirmar que a esquerda moderna é socialista e liberal”. Cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Nova Esquerda Social-Liberal em Berlim. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 de jun. 2000. Disponível em: <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/journal/p/pereira4.doc>. Acesso em: maio de 2007.

Para examinar as alterações semânticas entre a perspectiva socialista dos conselhos e o léxico que sustenta os argumentos do social-liberalismo, bem como as contradições entre essas distintas alternativas, o estudo aborda a temática da participação social e política no contexto de hegemonia neoliberal, enfocando dois espaços que vêm sendo forjados como *democráticos*: os orçamentos participativos e a universidade autônoma.

A tese que a presente investigação sustenta é que as profundas reformulações no âmbito do Estado intensificadas pelo ajuste estrutural neoliberal tornam as práticas institucionalizadas de participação local, como o OP e os conselhos populares, incapazes de alterar de modo substantivo o padrão hegemônico de poder do capital e que, com o transformismo, essa participação é chamada a legitimar uma ordem social em que os direitos sociais universais são paulatinamente desconstruídos.

No Estado de hoje, as questões nodais relacionadas à distribuição do excedente econômico estão fora do âmbito (ou como querem os apologetas da ordem, *blindadas*) da soberania popular. Isso não quer dizer, *a priori*, que a participação popular nos OPs ou nos conselhos acadêmicos sejam formas de participação ilusórias – tanto em termos operativos da administração municipal/acadêmico como em termos de aprendizados políticos. O que se sustenta aqui é que a arquitetura econômica fundamental não é passível de ser alterada pelas interações discursivas no interior dessas formas de participação. E sem autonomia frente ao poder do Estado e dos governos, não há como pensar em lutas que alterem o padrão de acumulação vigente e o seu Estado correspondente, ao contrário: o transformismo é uma forma de supressão da participação popular. Assim, quanto mais há participação institucionalizada dos sujeitos sociais no bloco de poder dominante mais o bloco de poder se consolida como dominante. Nessas situações, como sublinha Gramsci, a dominação particularista é duradoura e a democracia torna-se formal, débil, incapaz de alterar a distribuição do poder (PORTELLI, 2002).

Considerando que, para além das intenções governamentais e do bloco de poder, muitos movimentos sociais e cidadãos-protagonistas reivindicam a participação nesses espaços, torna-se importante examinar as formas de atuação desses protagonistas, buscando identificar as contradições ensejadas pela participação popular nas práticas de orçamento participativo. Nesse sentido, perguntamos: a introdução da participação nos assuntos referentes às práticas orçamentárias poderá instituir, conforme salienta Francisco de Oliveira (2003), um “saber político das classes” capaz de enfrentar o “saber técnico do poder entronizado nos governos”? A participação dos cidadãos no “coração do Estado moderno” poderá contribuir não apenas para desmistificar “os segredos do Estado”, a partir do

conhecimento das formas de divisão do excedente social controlado pelo Estado, do conhecimento da cidade, das formas de conflito social, mas também para a ampliação do espaço público? (OLIVEIRA, 2003, p. 11)

Compartilhamos a hipótese de que no desenvolvimento do OP ocorrem aprendizagens que podem favorecer o surgimento de práticas e relações sociais de novo tipo capazes de substantivar a democracia. No entanto, a idéia de que é possível identificar elementos pedagógicos e de educação política nas práticas de orçamento participativo, ou seja, da existência de práticas pedagógicas que elevam a consciência social que se origina nessa participação não pode deixar de considerar as contradições, limites e a ressignificação da participação em um contexto de profundas transformações econômico-sociais que marcaram as duas últimas décadas do século XX que, seguramente, repercutiram no Estado.

O estudo propugna que em um contexto de hipertrofia do capital financeiro a participação popular em espaços como orçamentos participativos e conselhos populares podem assumir o papel de contenção das contradições e dos conflitos de classes, servindo “muito mais para legitimar políticas retrógradas do que para garantir que a apropriação de recursos pelo Estado tenha como contrapartida a edificação de um Estado social capaz de assegurar condições de cidadania concretas” (LEHER, 2005b, p. 26).

Ademais, considerando a *blindagem* dos centros de decisão sobre o uso do excedente econômico vis-à-vis a soberania popular, é preciso indagar se é possível haver aprendizados reais sobre o funcionamento do *coração do Estado*, visto que nele não há espaços de participação popular. As decisões da política econômica no Banco Central ilustram isso.

Frente aos limites e contradições da participação nas esferas de gestão do Estado impõem-se outras indagações que estão contraditoriamente relacionadas com as perguntas que orientam a elaboração da presente tese. Considerando a problemática do presente estudo, cabe perguntar: como empreender lutas pelo controle social das políticas públicas e pela universalização dos direitos sociais sem perda de autonomia frente aos governos e ao próprio bloco de poder dominante?

A questão da autonomia dos protagonistas das lutas sociais e de suas organizações frente ao Estado e ao bloco de poder não é obviamente um problema secundário. Grande parte das entidades identificadas como de esquerda que estiveram engajadas nos OP não logrou manter suas perspectivas classistas, em especial a partir da experiência de participação em governos petistas em âmbitos municipal, estadual e, a partir de 2003, Federal. O estudo preconiza que muitas dessas demandas de participação popular resultaram em um transformismo de movimentos, partidos e sindicatos de grandes proporções.

A ótica do Banco Mundial, a participação popular é bem-vinda em todos os âmbitos, exceto naqueles em que os espaços de poder são importantes. A prática dos governos palidamente democrático-populares, hoje melhor caracterizados como social-liberais incentiva formas de participação popular nos assuntos relacionados às políticas públicas (nos estreitos limites orçamentários que resultam do ajuste neoliberal) para viabilizar a *boa governança*. A rigor, um objetivo concebido como positivo. No Estado redesenhado pelas reformas de ajuste estrutural, a participação popular e a existência de orçamentos participativos adquirem, na ótica dominante, uma *funcionalidade*, pois contribuem para a governabilidade e/ou a governança urbana, tal como sugerida por organismos internacionais, em especial pelo Banco Mundial (BM) para os países periféricos. O Banco Mundial reconhece e defende a existência do OP como “um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil.”<sup>7</sup> Para o BM o OP é funcional porque implementa uma participação institucionalizada, sob controle, capaz de manter a estabilidade política (governabilidade) e, ademais, dá legitimidade aos governos ao garantir uma gestão mais eficiente e eficaz dos recursos públicos (governança) (OLIVEIRA, 2005).

Como a autonomia municipal na prática é muito mais débil pela configuração da estrutura tributária e da legislação que operacionaliza o ajuste estrutural, em particular a Lei de Responsabilidade Fiscal, o estudo priorizou também o exame de uma outra autonomia presente na CF/1988: a autonomia universitária.

No caso das universidades, outras dimensões têm de ser consideradas, tendo em vista as mediações singulares que configuram a instituição. Em função de conquistas históricas seculares, entre as quais a própria autonomia universitária, o estudo indaga se as universidades públicas podem ser espaços de fato autogovernados pela comunidade, configurando instâncias de participação democrática diferenciada (*vis-à-vis* a autonomia dos municípios).

O estudo argumenta que no Brasil a tradição de autonomia universitária é débil e que, considerando a natureza particularista do Estado, as reformas estruturais neoliberais alcançaram as universidades de forma dramática, realimentando um ciclo vicioso que fragiliza, ainda mais a autonomia universitária. Assim, a frágil tradição de autonomia as torna mais permeáveis às ações do Estado e do mercado que, por sua vez, debilitam ainda mais a autonomia e assim sucessivamente.

---

<sup>7</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Histórico do Orçamento Participativo. Disponível em [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1). Acesso em 21 de maio de 2007.

As transformações operadas no Estado estão reconfigurando a universidade pública, debilitando a sua autonomia. A luta pela introdução de práticas participativas e/ou de gestão democrática da universidade será examinada, por conseguinte, no contexto de contradições e tensões entre o transformismo (e/ou heteronomia) que maneja a subordinação da universidade aos governos e ao mercado e a busca de uma autonomia universitária que assegure de fato a autonormação e o autogoverno democráticos, meios indispensáveis para a liberdade acadêmica e para a produção de conhecimento novo.

Nesse sentido, as lutas para garantir o seu funcionamento público como a exigência de concursos públicos, a defesa da carreira e de critérios claros e objetivos para a progressão funcional, a defesa de medidas que façam avançar o autogoverno, como as eleições das reitorias, a luta para manter a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa, entre outras, podem se elevar de uma dimensão econômico-corporativa para uma esfera ético-política, servindo de arestas para frear o avanço das contra-reformas neoliberais.

Em síntese, o presente trabalho tem como objetivo geral investigar a tese de que com o ajuste estrutural neoliberal, as práticas de participação popular, como o OP, e as formas de protagonismo possibilitadas pela autonomia universitária (que pressupõe a autonormação e autogoverno da universidade por sua comunidade), estão submetidas a tensões, entre, de um lado, o transformismo operado para produzir as melhores condições para a reprodução do padrão hegemônico de poder do capital e legitimar uma ordem social em que os direitos sociais universais são paulatinamente desconstruídos e, de outro, as lutas que forjam práticas autônomas que possam afirmar o público diante do privado-mercantil.

Para que a referida tese possa ser desenvolvida é necessário examinar além das grandes perguntas-orientadoras já apresentadas, indagações como:

a) o orçamento participativo tem-se constituído em um espaço propício à ampliação da esfera pública e, portanto, à concretização de direitos?

b) A *nova* forma de gestão do poder público tem permitido a criação e a consolidação de uma esfera pública democrática em âmbito municipal, assegurando a sua autonomia frente ao Estado federal (a esfera que operacionaliza, em termos macros, o ajuste estrutural neoliberal)?

c) O potencial educativo do orçamento participativo na formação política dos sujeitos sociais tem sido reivindicado pelos seus sujeitos?

e) As mudanças introduzidas ao longo dos anos no funcionamento dos orçamentos participativos têm contribuído para ampliar ou restringir o alcance da educação política do OP?

d) Os espaços do OP têm garantido a autonomia dos movimentos e de suas organizações ou têm assumido função de reprodução político-eleitoral dos governos?

f) O Estado (em âmbito federal e estadual) tem garantido as condições materiais indispensáveis para o gozo efetivo da autonomia universitária das instituições públicas de natureza universitária?

g) A autonomia universitária tem se expressado na forma da autonormação e do autogoverno das instituições universitárias?

h) As formas de autonormação e de autogoverno têm criado condições para a gestão democrática das instituições universitárias?

Essas indagações não serão examinadas a partir de uma tabula rasa. Conforme anteriormente ressaltado, o estudo sustenta que as reconfigurações do papel do Estado, em consequência das reformas neoliberais e do ajuste estrutural implantado a partir do final dos anos 80, impõem sérios limites estruturais a afirmação de espaços públicos.

Certamente o estudo não irá desconsiderar que o município e a universidade são instituições diferentes. Contudo, ambos tiveram a autonomia reconhecida na Constituição de 1988 como expressões de leituras e consignas em que existiram vozes da esquerda. No caso dos municípios, a autonomia foi defendida no alvorecer das lutas pela redemocratização no Brasil. O mesmo ocorreu em relação à autonomia universitária. Na constituição do direito administrativo moderno, conforme sustenta Enterría (1984, p. 99, 119), o município é propriamente “agente da organização do Estado”, dotado de autonomia, de um âmbito de funções próprias e exclusivas, que não se legitima por delegação estatal (central), ou seja, é dotado de um poder originário para organizar o Estado capitalista em âmbito local. Apesar das dificuldades de efetivação da autonomia, a universidade pode forjar espaços institucionais de participação democrática diferenciada, tendo em vista as mediações particulares que conformam o próprio conceito de universidade.

Investigando os processos de democratização das estruturas internas e de consolidação da autonomia na Universidade Estadual Paulista, Neusa Dal Ri (1997, p. 5) afirma que a autonomia<sup>8</sup> permitiu à universidade um salto qualitativo rumo ao autogoverno, pois, com a autonomia, a gestão da universidade tornou-se responsabilidade da própria comunidade acadêmica. A autora sustenta a importância, principalmente do sindicato dos docentes, na proposição de uma estratégia de intervenção e participação da comunidade acadêmica na

---

<sup>8</sup> A autora refere-se à autonomia instituída pelo Decreto-lei nº 29.598, de 1989. Este Decreto-lei outorga às universidades públicas paulistas autonomia financeira e de gestão patrimonial, vinculando percentuais da receita de impostos (ICMS) para as universidades.

discussão e na determinação das prioridades acerca da alocação de recursos na universidade, considerando que “a categoria norteadora da política de gestão é aquela que permite a definição, por parte da comunidade universitária, da distribuição de recursos”.

Nesse sentido, buscamos investigar e analisar os efeitos e/ou mudanças ocorridas na universidade a partir da implantação de uma experiência de participação direta da comunidade acadêmica na definição do uso dos recursos financeiros destinados à instituição. Busca-se investigar possíveis alterações nas práticas e formas de agir dos sujeitos sociais, ou seja, a dimensão pedagógica produzida pela experiência participativa na universidade. Interessa-nos, por um lado, investigar os efeitos dessa política na democratização da universidade e, por outro, contrastá-la aos processos que têm solapado a autonomia universitária.

O desenvolvimento deste estudo tem como justificativa a sua contribuição para o debate sobre os limites e potencialidades de formas de gestão participativa na ampliação do espaço público no Brasil. Consideramos que as questões aqui levantadas – seja para o âmbito municipal, seja para a autonomia universitária – não foram suficientemente estudadas, necessitando, portanto, de um maior aprofundamento. No levantamento do material bibliográfico, encontramos vários estudos que enfocam as experiências de OP, caracterizando-as como a mais importante inovação democrática surgida no Brasil nos últimos anos. Essa idéia está presente em propostas ou programas para administrar municípios, estados, instituições escolares, associações, organizações sociais etc. Praticamente, toda e qualquer proposta dita progressista inclui o orçamento participativo como proposição ou política a ser implantada. Daí a necessidade de explicitar suas relações com as políticas mais gerais, seus impactos e efeitos nos municípios e nas instituições. Cabe destacar o pioneirismo da experiência de orçamento participativo na FFC de Marília e a ausência de estudos e análises sobre o significado dessa experiência no âmbito da universidade.

Acreditamos que este trabalho poderá contribuir para ampliar o debate a partir de uma perspectiva crítica das experiências de OP. O mesmo se aplica a autonomia universitária, uma vez que é possível encontrar a sua defesa nas proposições da esquerda, do sindicato dos docentes, nos estudantes e nos documentos do Banco Mundial e dos governos neoliberais (LEHER, 2001).

Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizamos um amplo repertório de fontes e meios, que envolve entrevistas e análises bibliográfica e documental. A pesquisa exigiu um trabalho de levantamento e análise de dados primários, através de entrevistas e registro de informações não sistematizadas.

Na parte referente a análise do OP municipal, através da pesquisa bibliográfica, foi realizado um levantamento detalhado da produção acadêmica disponível sobre o orçamento participativo, com o intuito de buscar uma compreensão mais apurada das principais categorias analíticas utilizadas pelos pesquisadores para definir e avaliar os impactos da implantação de orçamentos participativos. Busca-se com isso explicitar a predominância na literatura de uma visão que define o OP como um marco importante na democratização do Estado e da sociedade no Brasil. Neste sentido, os termos, categorias e conceitos, freqüentemente associados ao OP e problematizados nesse estudo são os seguintes: democracia deliberativa; esfera pública e esfera pública não-estatal; sociedade civil; governança democrática e governabilidade.

A reconstrução das trajetórias dos orçamentos participativos envolve o estudo de uma experiência municipal considerando a permanência dessa política ao longo dos anos e o acesso aos documentos institucionais, além da possibilidade de acompanhamento das reuniões e plenárias do OP. A experiência de Belo Horizonte não é a mais antiga, foi introduzida em 1993, passou por várias modificações (capítulo 4), mas não sofreu interrupções e completou em 2006 treze anos. Optou-se pelo município de Belo Horizonte por esses motivos, mas também pela possibilidade de aprofundar e contrastar análise inicial realizada durante o curso de Mestrado. Cabe ressaltar ainda, que o fato de residir no município possibilitou o acompanhamento da história do OP, inicialmente, enquanto cidadã de Belo Horizonte, depois de forma mais sistemática com a pesquisa, buscando, sobretudo explorar as contradições dessa política.

A pesquisa consistiu em recuperar e analisar os documentos institucionais (jornais, cartilhas, exposição de motivos e avaliações), as informações e dados do OP produzidos pela Administração Municipal, além de estudos acadêmicos referentes ao desenvolvimento do orçamento participativo de 1993 até 2006.

Dado a dificuldade de acompanhar todas as plenárias do OP (20 plenárias em diferentes bairros e vilas das nove regionais do município) e pelo fato de que a sistemática é a mesma em todas as regionais, escolhemos acompanhar as plenárias da Regional Pampulha por ser uma região que se caracteriza por uma grande diversidade sócio-econômica com a presença de vilas e favelas, bairros de classe média e classe média alta. Foram três plenárias em bairros diferentes durante os meses de maio e junho de 2006, nas quais foi possível observar e registrar os procedimentos de discussão do OP 2007/2008. Além disso, coletamos dados junto aos organizadores do OP na Regional Pampulha, reportamos também aos vários estudos já existentes sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte.

No caso da instituição pública de ensino superior, considerou-se o histórico de lutas pela democratização da Universidade, a conquista da autonomia de gestão financeira e patrimonial que tornou possível o surgimento de novas experiências de gestão econômico-financeira e de autogestão, o acesso à documentação e entrevistas com os sujeitos envolvidos no processo de implantação do orçamento participativo na Faculdade de Filosofia e Ciência (FFC) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita” – UNESP/ Campus Marília.

O trabalho consistiu no levantamento de dados e informações relevantes através da pesquisa em jornais, revistas, boletins, informativos e demais documentos produzidos pela Associação dos Docentes da UNESP (ADUNESP), pela Associação dos Docentes da USP (ADUSP) e pela Associação dos Docentes da UNICAMP (ADUNICAMP), além dos documentos produzidos pelo Fórum das Seis. Também recorreremos a estudos e teses sobre a UNESP. Através dessa pesquisa foi possível reconstruir uma parte da história da instituição e da atuação dos movimentos, em particular, do movimento docente nos embates e lutas pela democratização e financiamento público da Universidade. As entrevistas também permitiram resgatar as lutas na instituição e reconstruir o processo de implantação do OP na Faculdade de Filosofia e Ciências. Foram realizadas quatro entrevistas sendo: uma com o diretor responsável pela introdução do OP na Unidade em 1993; duas com docentes que acompanharam as discussões e o processo de implantação da experiência na Unidade; e, uma com professora que ingressou depois da implantação do OP, mas que tem acompanhado o seu desenvolvimento ao longo dos anos. Além dos docentes entrevistados, a autora levantou informações sobre o funcionamento do OP com a atual diretora administrativa do Campus. O critério de escolha dos entrevistados levou em consideração o conhecimento e envolvimento dos docentes com o orçamento participativo.

Para desenvolver a tese, inicialmente, em um capítulo teórico, são apresentadas as categorias analíticas que permitirão o acesso às determinações que estão subjacentes às tensões entre as estratégias de participação e o processo de transformismo que objetiva inserir os sujeitos da participação no bloco histórico dominante, esterilizando o processo de reformas que alargariam a esfera dos direitos sociais.

O capítulo discute os principais conceitos que fundamentam a *nova política* surgida das mudanças estratégicas dos socialistas e dos social-democratas que resultaram na Terceira Via ou no social-liberalismo, por exemplo, os conceitos de democracia, participação, sociedade civil e esfera pública. O objetivo é estabelecer os marcos conceituais sob os quais serão examinadas as experiências de orçamento participativo e as práticas de exercício da autonomia em uma instituição universitária.

No segundo capítulo, investigamos nas práticas e experiências de orçamentos participativos elementos que corroboram a premissa de que a partir da perspectiva definida como Terceira Via, ou Social-Liberalismo, emergem formas de participação local que expressam, de modo heterogêneo, concomitante e contraditório, a força relativa de movimentos sociais, de um lado, e de outro, práticas de *governança* em um contexto de ajuste macroeconômico neoliberal. Para tanto, examinamos os conceitos constitutivos do OP e destacamos os seus limites para a ampliação da democracia. Buscamos, ainda, apreender as contradições ensejadas pela participação popular ainda existente em diversas práticas de orçamento participativo, analisando uma experiência concreta: o Orçamento Participativo do município de Belo Horizonte (OPBH), Minas Gerais.

No terceiro capítulo, discutimos o sentido historicamente construído de autonomia municipal e universitária. Discorremos analiticamente sobre os limites da autonomia dos municípios e a sua difícil implementação nas universidades brasileiras, destacando a CF/88 e as lutas em defesa do autogoverno e da autonormação das universidades brasileiras, particularizando as universidades paulistas.

Na seqüência, discutimos, criticamente, se a autonomia assegurada pela Constituição Federal de 1988 a municípios e universidades tem propiciado, no caso das experiências concretas aqui examinadas (OPBH e a experiência de participação da comunidade universitária na definição da alocação dos recursos na Unesp/*campus* Marília), espaços de protagonismo substantivo capazes de alterar o insulamento da democracia na esfera político-procedimental.

O quarto capítulo descreve e analisa criticamente o processo participativo de alocação de recursos implantados em um município brasileiro. As questões que orientam a análise indagam não apenas sobre as expectativas em relação ao controle social dos trabalhadores sobre o orçamento público, a afirmação do social sobre os interesses particularistas do capital, ou sobre os aprendizados e a auto-organização dos moradores surgidos com a emergência de governos democrático-populares, mas também, sobre os conceitos e noções que acompanham os trabalhos sobre os orçamentos participativos, buscando problematizá-los à luz das reconfigurações no Estado brasileiro, em consequência das reformas neoliberais e do ajuste estrutural implantados no início da década de 1990.

Desse modo, o capítulo quatro pretende sustentar a proposição de que, apesar das contradições ensejadas pela participação popular e os elementos de formação política contidos nas experiências de orçamentos participativos, o OP tem contribuído, principalmente, para a

*governança* e/ou governabilidade local, assegurando o controle social e a criação de um ambiente favorável ao ajuste estrutural.

No quinto capítulo, o estudo descreve, em um primeiro momento, as lutas do movimento docente pelo autogoverno democrático da Universidade Estadual Paulista, a conquista a autonomia de gestão financeira e patrimonial e as lutas para garantir o seu financiamento estatal. No segundo momento, analisa a introdução de práticas participativas de alocação de recursos financeiros em uma Unidade da UNESP, destacando possíveis avanços na auto-organização e autogestão democrática da Universidade. Além desses aspectos, buscamos investigar possíveis elementos educativos decorrentes da introdução de tais práticas na Universidade. O objetivo central do capítulo é o de examinar as práticas participativas enquanto formas de protagonismo possibilitadas pela autonomia universitária e as tensões e limitações decorrentes das tentativas de subordinar as universidades (heteronomia) aos governos e aos mercados.

Por fim, apresentamos nas considerações finais o exame sistemático dos achados da pesquisa e as elaborações conceituais, objetivando submeter a tese e os seus objetivos centrais à análise da pesquisa realizada, buscando verificar a sua sustentabilidade.

## **Capítulo 1 Participação popular nos espaços públicos em um contexto de crise estrutural e de afirmação da Terceira Via**

Este estudo aborda a temática da participação nos espaços públicos em um contexto de hegemonia neoliberal, enfocando dois espaços que vêm sendo forjados (ou concebidos) como *democráticos*: os Orçamentos Participativos (OP) e a universidade autônoma. A questão colocada para discussão é particularmente complexa em um contexto em que, cada vez mais, a democracia é insulada na esfera política, compreendida como distinta e mesmo desvinculada da esfera econômica. Uma vez que a economia na ótica dominante *nada tem a ver* com a soberania popular, também esta esfera se autonomiza a ponto dos centros de decisão econômica serem impermeáveis à própria soberania popular, caso, por exemplo, do Banco Central.

Esse esvaziamento da democracia não tem passado despercebido pelos movimentos sociais que buscam formas diretas de participação, em especial a partir dos anos 1980. De fato, diversas iniciativas têm sido desenvolvidas objetivando ampliar a participação da sociedade nos assuntos de governo, em particular, nas questões referentes ao uso das verbas sociais dos estados e, principalmente, dos municípios. Entre as formas mais institucionalizadas de participação encontra-se o Orçamento Participativo (OP). É indubitável que não apenas governos de distintos matizes políticos – parte deles proveniente da esquerda – como também movimentos e organizações populares têm investido nessa forma de participação como uma alternativa às políticas autoritárias, não abertas às demandas populares e clientelistas que marcam a maior parte da história brasileira.

O problema de fundo é se essa adesão aos marcos do OP é tática ou estratégica. Para os que situam o OP como uma medida tática, a participação nesses fóruns justifica-se por ser mais um espaço de luta objetivando mudanças nas prioridades de uso dos recursos públicos da administração municipal e, também, de propiciar aprendizados políticos dos militantes dos movimentos sociais. Por ser tático, esses movimentos estão cientes de que o OP não assegura, em si mesmo, a ampliação da esfera pública dos direitos sociais em uma perspectiva universalista, visto que não modifica a ordem de grandeza das verbas sociais por não alterar de modo substantivo o padrão hegemônico de poder do capital. Outros, como os social-liberais (Terceira Via), propugnam o seu caráter estratégico: é o limite das transformações

possíveis, estando descartadas, por inviáveis, mudanças estruturais na distribuição das verbas públicas.

Em função de conquistas históricas seculares, como a autonomia universitária, é possível postular que as universidades públicas, em especial a partir da Constituição Federal de 1988 (Art.207), poderiam ser espaços de fato autogovernados pela comunidade, conformando instâncias de participação democrática diferenciada (*vis-à-vis* a autonomia dos municípios), tendo em vista não apenas o preceito constitucional, como, também, as mediações particulares que conformam o próprio conceito de universidade. Cabe, contudo, sublinhar a mesma preocupação explicitada na consideração dos OPs: as transformações operadas no Estado não teriam reconfigurado, também, a universidade, debilitando a sua autonomia, compreendida aqui como a prerrogativa da autonormação e do autogoverno, para assegurar os seus fins (autonomia didático científica) e os meios para alcançá-los (autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial)? Também aqui o debate é cindido em muitas perspectivas que freqüentemente estão imbricadas. Para fins de exposição caberia indicar as tendências mais gerais sobre a autonomia e a participação: para os neoliberais, a autonomia é fundamentalmente em relação ao Estado e, portanto, a participação almeja tornar a universidade uma organização capaz de interagir livremente com a sociedade e, mais precisamente, com o mercado. Contudo, essa não é a perspectiva secular que compreende a autonomia como um requisito indispensável para a livre produção do saber e, por isso, a instituição universitária deve ser autônoma frente aos governos, aos partidos, às confissões religiosas e ao capital.

A análise que pretendemos realizar neste estudo tem como ponto de partida a premissa de que as práticas de participação popular/social na definição das políticas públicas objetivando a desconcentração radical do poder e o amplo protagonismo dos sujeitos compõe um dos eixos axiais do socialismo (Comuna de Paris, Soviets); contudo, a partir da crise do chamado socialismo real e das profundas transformações na social democracia (abandonando a perspectiva anticapitalista), novas concepções estratégicas são apresentadas como alternativa para uma nova esquerda.

Para desenvolver essa tese, inicialmente, discutiremos as concepções que pretensamente fundamentam a nova política que origina das mudanças estratégicas dos socialistas e dos social-democratas que resultaram na Terceira Via ou no Social-Liberalismo. Com isso, buscar-se-á discutir uma premissa central ao desenvolvimento desta tese, a saber, a idéia de que dessa perspectiva emerge formas de participação local como o OP e os conselhos

sociais – que expressam de modo heterogêneo, a força relativa de movimentos sociais e práticas de governança em um contexto de ajuste macroeconômico neoliberal. No que diz respeito à universidade, a lógica que prevalece é de que a autonomia deve ser compreendida como uma dimensão necessária para que a esta instituição possa ser congruente com o tempo histórico e com o mundo globalizado, devendo sofrer transformações que impeçam que a soberania da comunidade acadêmica possa interferir de modo profundo no governo da universidade.

A discussão acerca das concepções que fundamentam a nova política envolve a compreensão dos deslocamentos das estratégias políticas da esquerda, mas também o debate sobre a ressignificação de temas e conceitos importantes que sempre estiveram presentes no imaginário e na ação concreta da classe- que- vive- do- (próprio)-trabalho<sup>9</sup> e dos movimentos sociais, a saber, a democracia, a sociedade civil, e o espaço ou esfera pública.

Nesse sentido, discutiremos como a democracia tem sido ressignificada como uma ação restrita à esfera política, portanto, desvinculada da esfera econômica, e que objetiva basicamente assegurar *bens públicos* em um contexto de indiferenciação da fronteira público-privado. O mesmo ocorre com a sociedade civil, transformada em uma esfera distinta do Estado e do Mercado e considerada como o lócus da democracia e da participação em que a comunicação – diálogo – é o elemento crucial.

### **1.1 A Terceira Via e o neoliberalismo: rupturas ou continuidade?**

A partir da década de 1980, como um prenúncio do que estava por vir, os partidos de esquerda que gravitavam em torno da II Internacional ou compunham a Internacional Socialista promoveram profundos giros políticos. Ideologicamente, a virada para a austeridade fiscal do governo de Mitterrand (1983) foi um severo golpe contra as idéias da esquerda socialista, em especial pelo contraste com a radicalidade do programa para o qual fora eleito em 1981. Com essa inflexão, os socialistas franceses se aproximam das concepções que vigiam no Partido Socialista Espanhol (PSOE) então dirigido por Felipe Gonzáles, que, em 1979, abandonara o marxismo, mudança colocada em prática em seu longo governo (1982-1996) e que, mais tarde, seria empreendida também pelos trabalhistas ingleses

---

<sup>9</sup> Trata-se, segundo Ricardo Antunes, de uma noção ampliada de classe trabalhadora que inclui “todos aqueles e aquelas que vendem sua força de trabalho em troca de salário, incorporando, além do proletariado industrial, dos assalariados do setor de serviços, também o proletariado rural, que vende sua força de trabalho para o capital (...) os trabalhadores assalariados da chamada ‘economia informal’, e os que estão desempregados, pela vigência da lógica destrutiva do capital”. ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 7ª Edição, São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. p. 103.

liderados por Tony Blair. Os Partidos Comunistas também promoveram uma profunda revisão em seus programas e estatutos. Em seu XXII Congresso (1976), o Partido Comunista Francês (PCF) havia decidido abandonar a “ditadura do proletariado”, levando Althusser a protestar: “Não se abandona um conceito como um cão” (LE DÉBAT, 1988, p. 105).

As *revoluções de veludo* no Leste europeu que transtornam todo o antigo bloco soviético a ponto de levar ao desmanche da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS e de sua reconversão ao capitalismo não abriram caminho para a democracia socialista. Diferente do que supunha parte da esquerda, em especial a trotskista, a luta contra a burocracia stalinista não levou a um aprofundamento do socialismo, mas, antes, a uma restauração burguesa.

Se, de um lado, a revolução socialista e o anticapitalismo são excluídos da agenda política, de outro, o neoliberalismo se difunde com uma rapidez vertiginosa tanto nos países centrais, quanto nos países da periferia do capitalismo.

O neoliberalismo ou o ajuste neoliberal surge como solução para a crise global do capitalismo iniciada na década de 1970, e que se espalhou, na década seguinte, por quase toda a economia mundial. A crise financeira e do comércio internacional, a *estagflação* (inflação crônica associada ao baixo crescimento econômico), e a intensificação dos investimentos tecnológicos para fazer frente à queda das taxas de lucros (BRENNER, 2003) são as manifestações mais importantes dessa crise. A estas se soma a redução da autonomia dos Estados Nacionais (o que não quer dizer a sua relevância para operar o padrão de acumulação vigente) em virtude da internacionalização acentuada dos mercados e dos sistemas produtivos, bem como liberalização financeira.

Segundo Soares (2000), tratou-se de uma crise global do modelo de acumulação e que levou economistas, ideólogos e políticos a retornarem à ortodoxia, ao velho liberalismo econômico, e a formularem as teses monetaristas e neoliberais que orientam as políticas econômicas a partir do final da década de 1970. Das mudanças estruturais implementadas derivam um novo modelo denominado de neoliberal e que inclui, segundo a autora, “a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma ‘nova’ pobreza”. Dessa forma, o ajuste neoliberal vai além das propostas para solução da crise econômica, ele engloba: (a) uma “redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais”, (b) um outro projeto de reintegração social; (c) o surgimento de uma “nova categoria classificatória”, ou seja, a dos pobres, ou a

dos *muito pobres* que passam a ser o alvo principal das políticas “focalizadas” de assistência (SOARES, 2000, p 12-13).

No centro do capitalismo, os dois países que lideraram a adoção do modelo neoliberal foram os Estados Unidos da América nos governos de Ronald Reagan, e a Inglaterra sob o governo da Primeira Ministra Margareth Thatcher e de seu sucessor o Primeiro Ministro John Major. Em suma, sob esse novo modelo de acumulação:

[...] os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe (...) e a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do assistencialismo [...] (SOARES, 2000, p. 13).

Na América Latina, a aplicação de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado (modelo neoliberal) se deu a partir do chamado *ajuste estrutural*, ou seja, com a proposição de medidas que, na superfície, deveriam diminuir o déficit fiscal, combater a inflação e fixar uma nova política cambial, medidas que, mais propriamente, deveriam preparar o país para um padrão de acumulação profundamente explorador do trabalho e dos recursos naturais. Para cumprir esse receituário os países latino-americanos precisariam reduzir o gasto público, adotar uma política restritiva e elevar a taxa de juros. Como parte do programa para sair da crise econômica, essas medidas deveriam ser implantadas rapidamente, mas, o ajuste implicava ainda a adoção de políticas de médio prazo, a saber: o aumento das exportações; liberalização do comércio exterior; diminuição das regulações estatais; maximização do uso do mercado; ampliação do investimento privado e redução da presença do setor estatal, etc.

O ajuste estrutural *acordado* através do *Consenso de Washington* impunha aos países, açodados pela crise econômica e da dívida pública, a aplicação dessas medidas em troca de apoio político e econômico dos países centrais e dos organismos financeiros internacionais, principalmente, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. A expressão *Consenso de Washington* foi cunhada em 1990, pelo economista norte-americano John Williamson. Segundo Tavares & Fiori (1993, p. 18), o Consenso se caracteriza por:

[...] um conjunto abrangente, de regras e condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizada nos diversos países e regiões do mundo (...) Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.

No Brasil, proposições abarcando a desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira, privatizações do setor público e redução do Estado foram introduzidas em 1990, com a eleição e posse de Collor de Mello, entretanto, esse processo se efetiva após o

Plano Real e com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso em 1994 (SOARES, 2000).

As conseqüências e os custos sociais do ajuste estrutural e das políticas neoliberais revelam, segundo a autora citada, as contradições desse processo. O fracasso das políticas neoliberais é notório, particularmente, nos países periféricos. O crescimento predatório das dívidas internas e externas e aumento astronômico dos serviços financeiros das dívidas, a concentração cada vez maior da renda e aumento da pobreza, o desemprego e a estagnação econômica, a deterioração e desmonte dos serviços públicos (saúde, educação e previdência social) são efeitos das políticas adotadas. Isso tudo agravou ainda mais as condições sociais das populações pobres dos países latino-americanos. Mesmo nos países centrais as políticas neoliberais também resultaram no aumento das desigualdades, desemprego e empobrecimento de amplas camadas da população (SOARES, 2000).

A constatação do agravamento da pobreza levou os organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, a propor programas de *alívio a pobreza* para corrigir as distorções do ajuste estrutural<sup>10</sup>. Esses programas, conforme Soares, “não [passaram] de uma tentativa de racionalizar a situação de agravamento geral das situações de pobreza e desamparo social a que foram conduzidos quase todos os países periféricos submetidos ao ajuste [...]” (SOARES, 2000, p. 22).

No plano político-estratégico, o reconhecimento da crise e o desgaste do neoliberalismo não resultaram na ascensão ou retorno de uma perspectiva programática socialista para enfrentá-la. Ao contrário, conforme mencionado anteriormente, o exame da agenda dessas forças revela o total abandono, por parte da social-democracia e até mesmo da esquerda (socialista), da perspectiva anticapitalista, e o surgimento de novas concepções estratégicas, freqüentemente, apresentadas como alternativa para uma nova esquerda.

Um exemplo desse movimento é a transformação do *Labour Party* inglês em *New Labour*, sob a direção de Tony Blair em 1994, e o surgimento da Terceira Via. O Partido Trabalhista inglês surgiu como o braço político do *Trades Union Congress* (TUC), a central sindical inglesa criada em 1868<sup>11</sup>. Até 1979, o partido esteve no governo por 11 anos, o que

---

<sup>10</sup> Um *novo consenso* é defendido e proposto pelos organismos internacionais. Neste, reconhece-se a importância das mudanças institucionais e o papel que as instituições sociais podem desempenhar na correção dos efeitos perversos do ajuste estrutural. A institucionalização da democracia e de mecanismos de participação direta da população passa a ser defendidos como fundamentais para o êxito dos programas neoliberais e para o aperfeiçoamento dos governos. WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, D.C. 1992.

<sup>11</sup> Segundo Antunes, a expansão do TUC e do Labour Party caracterizou-se por uma fase de ascensão do sindicalismo inglês, marcado por um grande número de greves (69-74 média anual de 3.000 greves), pela defesa

possibilitou uma importante influência dos sindicatos nos assuntos do Estado. No entanto, mudanças no partido, principalmente a partir de 1994 levaram a um distanciamento cada vez maior em relação aos sindicatos, bem como a redução do peso das *trade unions* na estrutura partidária. Com isso, o partido se desvencilha do seu “passado trabalhista e reformista”<sup>12</sup>, e pôde adotar uma nova postura, que associa “um traço social-democrático a elementos básicos do neoliberalismo”. Mais ainda, com a sua conversão em New Labour não apenas foi possível um maior distanciamento “frente ao conteúdo trabalhista anterior”, mas também limitar os vínculos do *novo trabalhismo* com os sindicatos, além de “eliminar qualquer vestígio anterior evocativo de sua designação ‘socialista’, que, ao menos como referência formal, ainda permanecia nos estatutos do Labour Party” (ANTUNES, 2005, p. 95-96).

Segundo Antunes (2005, p. 96), a eliminação da cláusula 4, que defendia a propriedade comum dos meios de produção, do estatuto do partido sela a vitória da economia de livre mercado frente à “retórica socialista e a prática trabalhista e reformista anteriores”. A defesa de uma economia “fortemente estatizada e mista” encontra seu substituto na exaltação da economia de mercado, numa junção entre liberalismo e elementos de uma social-democracia modernizada.

Um *novo* projeto político se apresenta como alternativa ao neoliberalismo, sem a reversão, no entanto, das medidas neoliberais implantadas (flexibilização e precarização do trabalho, privatizações, desregulamentações, etc.), preservando e/ou intensificando o essencial do modelo neoliberal. Esse projeto apresentado ao mundo por Anthony Giddens, assessor direto de Tony Blair, recebe o nome de Terceira Via.

A Terceira Via de Giddens se autodenomina *esquerda modernizadora*, mas suas proposições divergem profundamente do pensamento socialista, e reivindicam um lugar/*status* distinto e superior ao neoliberalismo e à social-democracia. Para Giddens (1997), o socialismo está “enfermo” tanto na sua forma soviética (revolucionário), quanto na forma do compromisso de classe da social-democracia européia. Assim, as críticas ao socialismo são

---

da força de trabalho, conseguindo evitar a aplicação de medidas restritivas às conquistas trabalhistas, realização de paralisações e greves políticas, como a greve dos mineiros em 1974, que levou à queda de Edward Heath, ministro do gabinete conservador. Além da ampla votação dos trabalhadores ingleses no Labour Party. ANTUNES, Ricardo. *op. cit.* p. 64-65.

<sup>12</sup> Em 1998, bem no início do governo do New Labour de Tony Blair foi encerrada a greve dos doqueiros de Liverpool (1995-98), segundo Antunes, um dos mais importantes movimentos de resistência e confrontação ao neoliberalismo britânico. Conforme o autor, os trabalhadores portuários esperavam que sob o governo trabalhista as condições se tornariam mais favoráveis, no entanto, presenciaram exatamente o contrário, “a falta de apoio efetivo à ação dos trabalhadores e a necessidade imperiosa do New Labour em consolidar o apoio do capital ao seu projeto de governo fizeram com que o distanciamento crescente em relação à classe trabalhadora levasse os portuários a não ver outra saída que não o encerramento da greve”. ANTUNES, *op. cit.*, p. 95.

dirigidas à concepção de homem como sujeito político capaz de definir os rumos da história. A terceira via acusa a tradição iluminista de exaltar a partir do aumento do conhecimento (progresso da ciência, da realidade social), a possibilidade de um maior controle por homens e mulheres de seus próprios destinos. Para Giddens, essa idéia não se sustenta mais, pois “o mundo em que vivemos hoje não está sujeito ao firme controle humano (...). Quase pelo contrário, ele é um mundo de deslocamentos e incertezas, ‘um mundo fugitivo’” (GIDDENS, 1997, p. 37).

Segundo Kátia Lima (2005), Giddens também acusa o socialismo de apresentar uma concepção instrumental da história e da natureza. No primeiro caso, por difundir a idéia de que existe uma direção para a história construída pelos homens e que a humanidade se coloca dois caminhos: “ou o socialismo ou a barbárie”. No segundo, porque não vê a natureza como parceira, mas devendo atender às necessidades humanas. Com isso Giddens sustenta a necessidade de superação da perspectiva analítica que identifica numa classe social o sujeito político capaz de redirecionar a história e construir a ruptura com o capitalismo, bem como afirma a derrota do socialismo a partir de uma compreensão de que não há mais *lugar* para a revolução socialista (LIMA, 2005, p. 107-108).

Contrastando o socialismo ao neoliberalismo, Giddens afirma que no contexto de profundas transformações sociais (globalização e maior reflexividade social<sup>13</sup>), o neoliberalismo – a Direita – tornou-se radical e a Esquerda conservadora. O neoliberalismo tem levado a cabo “processos radicais de mudanças, estimulados pela expansão incessante de mercados”, enquanto a Esquerda tenta proteger o que restou do *Welfare State* (GIDDENS, 1997, p.43).

É surpreendente a forma como Giddens desqualifica as lutas sociais contra a destruição dos direitos do trabalho classificando-as como apegos à “heranças arcaicas”. Assim, afirma Giddens:

Em uma sociedade pós-tradicionalista, a conservação da tradição não pode manter o sentido que ela já teve, como preservação relativamente irreflexiva do passado. Pois

---

<sup>13</sup> Segundo Giddens, estamos vivendo em um mundo dominado pela “incerteza manufaturada”, ou seja, pelos “riscos” e incertezas que resultaram da intervenção humana na natureza e nas condições sociais, o aquecimento global do planeta, por exemplo. Um conjunto novo de processos vem afetando ainda mais a “incerteza manufaturada”, a saber: a globalização; a emergência de uma ordem pós-tradicional; e, a expansão da “reflexividade social”. Essa expansão decorre de um acesso maior das pessoas às informações e ao conhecimento produzido. A “informação produzida por especialistas (inclusive conhecimento científico) não pode mais ficar inteiramente confinada a grupos específicos, mas passa a ser rotineiramente interpretada e ativada por indivíduos leigos no curso de suas ações cotidianas”. GIDDENS, Anthony. Admirável mundo novo: o novo contexto da política. In: MILIBAND, David (Org.). **Reiventando a Esquerda**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997. p. 38-41.

tradição defendida de maneira tradicional torna-se fundamentalismo, uma perspectiva muito dogmática para servir de base a um conservadorismo que busca a realização da harmonia social (...) como uma de suas principais *raison d'être* (GIDDENS, 1997, p. 43)

A terceira via considera relevante a crítica que os neoliberais fazem ao *Welfare State*. Assim como os neoliberais, Giddens afirma que o sistema de bem-estar social carece de eficácia para enfrentar a pobreza, aumentar a renda ou redistribuir a riqueza, que os benefícios previdenciários criam direitos adquiridos e podem gerar efeitos perversos (dependência, passividade nos indivíduos), que as instituições tendem a se burocratizar, e que o *Welfare* desconsidera os limites fiscais para o seu financiamento, ocasionado pelo desemprego crônico e aumento das aposentadorias. A partir dessas críticas, Giddens recomenda uma “reforma radical” do *Welfare*, “não para reduzi-lo, mas para fazer com que responda às circunstâncias nas quais vivemos hoje”, ou seja, reformar para melhor governar o capitalismo (GIDDENS, 1999a, p. 5).

A partir da crítica ao *Welfare* e de uma proposta para modernizá-lo, mais precisamente, para destruir os direitos do trabalho, já que, segundo Giddens, o sistema de bem-estar social não poderia mais “assumir a forma de uma prestação de benefícios de cima para baixo”, mas, ao contrário, deveria assentar-se agora em um novo “arranjo”, que pudesse reconstruir através da família e da ampliação da cultura cívica, a “solidariedade social”. Assim, a terceira via se diz diferenciar da “social-democracia clássica”, se auto-intitulando a “nova social-democracia” ou social-democracia modernizadora (GIDDENS, 1996, p. 54).

Segundo Giddens, a terceira via reivindica, no entanto, uma perspectiva distinta da neoliberal. Nesse sentido, critica o neoliberalismo por considerá-lo demasiadamente preso ao “jogo errático das forças de mercado”, e, por reduzir e prescrever o individualismo a um comportamento egoísta, maximizador do lucro e do mercado, que desconsidera, em sua perspectiva, a importância da ação social voluntária dos indivíduos e dos grupos, bem como a solidariedade e a responsabilidade social dos empresários (GIDDENS, 1997, p. 44).

Com isso, a terceira via defende um *novo* projeto de reordenamento da vida social, projeto esse que possa articular, a um só tempo, individualismo e solidariedade social, responsabilidade individual e responsabilidade social. Segundo Lima, essas idéias significam um retorno à concepção de indivíduo do pensamento liberal, que entende o individualismo como um valor moral radical (liberdade individual), em oposição à idéia de indivíduo egoísta e maximizador de interesses no mercado defendido pelo neoliberalismo (LIMA, 2005, p.111).

Em suma, a terceira via reivindica para si o papel de teoria da sociedade e da política contemporânea. No plano político, suas proposições representam, segundo Giddens, “um movimento de modernização do centro, [que] embora aceite o valor socialista básico da justiça social, rejeita a política de classe, buscando uma base de apoio que perpassasse as classes da sociedade”. No âmbito econômico, defende uma “nova economia mista” fundada no “equilíbrio entre a regulamentação e a desregulamentação e entre o aspecto econômico e não econômico da vida na sociedade”, que preserve a competição econômica quando ameaçada pelo monopólio. Uma economia que também controle os “monopólios naturais”, e que seja capaz de “criar e sustentar as bases institucionais dos mercados” (GIDDENS, 1999a, p. 5).

A terceira via afirma que da mesma forma que o socialismo encontra-se “moribundo”, a direita também fracassou em seu projeto de sociabilidade. Isso revela, segundo Giddens, a “exaustão das ideologias políticas recebidas”. Diante de um mundo “radicalmente danificado (...) são necessários remédios radicais”, Giddens propõe, para isso, um programa de política que considera radical, um projeto delineado “sobre o conservadorismo filosófico”, mas que preserva, em seu entendimento, “alguns valores (...) associados ao pensamento socialista”.

Vejamos em que consiste o programa de sua “política radical” (GIDDENS, 1997, p. 44-46).

1- Deve-se restaurar “as solidariedades danificadas, o que às vezes pode implicar a preservação seletiva da tradição”, através da revisão do conceito de sociedade civil e da noção de individualismo, considerado compatível com a idéia de solidariedade social. Na restauração da solidariedade é fundamental criar uma “confiança ativa” articulando responsabilidade pessoal e social<sup>14</sup>;

2- Deve-se reconhecer a centralidade da política da vida: “uma política não de oportunidades de vida, mas de estilo de vida”. A política da vida inclui problemas e dilemas ecológicos e da biopolítica, que são entendidos como vinculados a questões mais amplas de identidade e escolha de estilo de vida (GIDDENS, 1997, p 48);

---

<sup>14</sup> Para Kátia Lima a relação estabelecida entre individualismo, responsabilidade individual e solidariedade social expressa uma concepção de indivíduo descolado da luta de classes. Todos os indivíduos são responsáveis pela preservação dos direitos humanos universais, pela preservação da vida, das gerações futuras, etc.. A idéia de responsabilidade individual vincula-se ao conceito durkheimiano de solidariedade social e na medida que reduz os antagonismos de classe às incapacidades de indivíduos ou grupos sociais, a luta de classe perde a centralidade e é substituída pela tentativa de conciliação dos interesses entre capital e trabalho. LIMA, Kátia. **Reforma da educação superior nos anos de contra-revolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luis Inácio Lula da Silva**. 2005. f.111. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

3- Uma proposta de política radical busca fortalecer uma “política gerativa”, que é uma “política que procura permitir que indivíduos e grupos façam as coisas acontecerem, e não esperar que as coisas lhes aconteçam, no contexto das preocupações e objetivos sociais totais”. A política gerativa é o principal meio para enfrentar os problemas da pobreza e da exclusão social na atualidade. É uma “defesa da política do domínio político, mas não se situa na velha oposição entre Estado e mercado”, ou seja, pode operar através do fornecimento de condições materiais e estruturas de organização fora o aparato estatal (organizações não governamentais, terceiro setor, trabalho voluntário, etc.) (GIDDENS, 1997, p. 50-51);

4- As deficiências da democracia liberal devem ser compensadas com a proposição de “formas radicais de democratização”. A “democracia dialógica<sup>15</sup>” expressa essa radicalidade, na medida em que a sua extensão constitui parte de um processo que pode ser definido como “democratização da democracia”. Essa idéia sugere que se “por um lado, a democracia é um veículo para a representação de interesses. Por outro, ela é uma maneira de criar uma arena pública onde questões controversas – em princípio – podem ser resolvidas, ou ao menos tratadas, por meio de diálogo em vez de por formas preestabelecidas de força”. Mais ainda, “a democracia dialógica também pode ser mobilizada por meio de atividades de auto-ajuda e movimentos sociais”, esses grupos contribuem cada vez mais para a abertura do “diálogo público a respeito de questões com as quais se preocupam”. A democracia dialógica pode ser estendida para as relações entre Estados nacionais, através das agências internacionais, mas também “por meio de uma diversidade de outros agrupamentos” econômicos, sociais, ecológicos, políticos, etc. (GIDDENS, 1997, p 51-53);

5- Deve-se repensar o *Welfare State* como forma para enfrentar a pobreza global. A reconstrução das instituições do bem-estar social é uma questão complexa e exige “urgentemente” um novo acordo social, uma “previdência positiva [que] deposita uma ênfase muito maior na mobilização de medidas de políticas de vida, direcionadas mais uma vez à vinculação da autonomia com as responsabilidades pessoais e coletivas” (GIDDENS, 1997, p. 54);

6- Um programa de política radical deve estar preparado para analisar e enfrentar o “papel da violência nos assuntos humanos”. Uma forma de encontrar uma solução para esse problema consiste na formulação de uma “teoria política normativa da violência”, uma teoria da

---

<sup>15</sup> Este item da “política radical” de Giddens é, particularmente, importante para as discussões que desenvolveremos sobre o Orçamento Participativo. Nos estudos sobre o OP prevalece conceito semelhante de democracia que, no entanto, recebe a partir de uma orientação habermasiana, a denominação de democracia deliberativa.

“pacificação”, e aprofundar o diálogo como meio para lidar com as diferenças individuais e culturais (GIDDENS, 1997, p. 55-56).

Anthony Giddens conclui o seu programa para uma “política radical” com uma pesada crítica ao materialismo histórico e à idéia de agentes do processo de transformação social. Além de rejeitar a centralidade da luta de classes e afirma que,

[...] Hoje é preciso repudiar o providencialismo – a idéia de que os seres humanos só se colocam problemas que podem resolver –; junto com ele, temos de descartar a idéia de que existem agentes enviados para cumprir as finalidades da história, incluindo-se a idéia metafísica de que a história é “feita” pelos despossuídos... não existe um único agente, grupo ou movimento que, como o proletariado de Marx deveria fazer, possa conter as esperanças da humanidade (GIDDENS, 1996, p.30).

A terceira via ou o social-liberalismo de Giddens retoma os valores fundamentais do liberalismo: o individualismo entendido como “um valor moral radical”; o mercado, considerado como local de eficácia econômica e de gestão da vida social; o Estado, cujo papel se restringe à salvaguarda dos contratos e da ordem social estabelecida, além do estímulo ao desenvolvimento de uma cultura cívica (LIMA, 2005, p. 112).

Cabe destacar, brevemente, o papel atribuído ao Estado pela terceira via. Sob essa perspectiva, o papel do Estado/governo<sup>16</sup> é promover a estabilidade macroeconômica, desenvolver políticas positivas de bem-estar, preparar as pessoas para o trabalho melhorando a educação<sup>17</sup> e a infra-estrutura, promover a atividade empresarial, o empreendedorismo e a responsabilidade social dos indivíduos, grupos e empresários. O papel do Estado é garantir a regulação moral do mercado (coibindo o “individualismo agressivo”, predatório e maximizador dos lucros), tornando-o espaço da eficácia econômica, da livre concorrência e da liberdade individual. É neste contexto que, segundo Lima, apresenta-se o conceito de “governança” ou “governação” (LIMA, 2005, p. 113).

A “governança” não decorre, exclusivamente, da ação política de um governo, mas sim da capacidade existente de se articular a esfera estatal e a esfera privada com intuito de

<sup>16</sup> Não há uma distinção entre Estado e governo. A terceira via propõe um Estado *meio termo*, não tão restrito quanto o Estado mínimo liberal, nem tão grande quanto o Estado da social-democracia.

<sup>17</sup> Retorno e valorização da teoria do capital humano, segundo a qual, a educação é um elemento primordial capaz de potencializar a capacidade de trabalho e assim, impulsionar o desenvolvimento econômico e social. O capital humano corresponde aos investimentos privados ou individuais e aos investimentos públicos para elevar o nível de formação da mão de obra com intuito de fazer crescer o valor do produto final. Formulada por Theodore Schultz, no final dos anos de 1950, essa teoria na esteira da teoria do desenvolvimento econômico utiliza os investimentos em educação para explicar as diferenças dos estágios de desenvolvimentos entre os países (mais ou menos desenvolvidos), através do incremento desses investimentos os países seriam capazes de reverter essas diferenças. O capital humano também propicia mobilidade individual. O investimento em capital humano aparece como solução para as desigualdades entre os países do centro e da periferia. SOUZA JR, Justino. Capital Humano. In: FIDALGO, Fernando & MACHADO, Lucília (Editores). **Dicionário da Educação profissional**. Belo Horizonte: NETE, 2000. p. 46.

assegurar uma ação reguladora das relações sociais. Dessa idéia, deriva o conceito de esfera pública não-estatal<sup>18</sup>, ou seja, a existência de espaços e/ou instituições privadas com as quais o Estado pode dividir ou transferir responsabilidades e ações (LIMA, 2005, p. 113).

Assegurar a governança através da promoção de uma esfera pública não-estatal significa reconhecer na sociedade civil o elemento político fundamental para dar curso à *política radical* da terceira via. O termo sociedade civil transforma-se na categoria analítica central para se compreender as profundas mudanças ocorridas no mundo, nas duas últimas décadas do século XX, serve também para designar a existência de um ente autônomo, democrático, separado do Estado e da economia.

Mais adiante apontaremos, com mais detalhes, como e por que a idéia de sociedade civil se torna central no debate sobre a democracia nas sociedades capitalistas, bem como os vieses teóricos que sustentam a atual concepção de sociedade civil. Aqui, cabe destacar, o papel fundamental que a sociedade civil desempenha para a terceira via<sup>19</sup>. Sob a perspectiva da terceira via, a sociedade civil é um “espaço de ajuda mútua, de solidariedade”, de promoção da “cidadania e de diluição das fronteiras entre o público e privado”. Suas funções principais consistem em: exercer o “controle público da esfera estatal”; prevenir a violência através da “ação de grupos de auto-ajuda”; estimular a família; incentivar um “envolvimento cívico de indivíduos e grupos sociais, articulando liberdade individual com solidariedade e responsabilidade social (...) [com a finalidade de promover] a harmonização/coesão social e apagar (...) os antagonismos de classe” (LIMA, 2005, p. 114-115).

A autora ressalta ainda, que essa idéia de sociedade civil permite a defesa da ampliação da participação política dos trabalhadores, limitada, no entanto, ao plano político formal, e incapaz de alterar de modo substantivo o padrão hegemônico de poder do capital, Nesses termos, os antagonismos de classe são diluídos e a tarefa central da política passa a ser

---

<sup>18</sup> Sob essa perspectiva, designa esfera pública não-estatal como um espaço que emerge das relações de parceria entre o Estado e a sociedade civil. As formas organizacionais e instituições que decorrem dessas *parcerias* desenvolvem ações ou prestam serviços que são considerados públicos, porém não-estatais. Mesmo essas organizações (privadas) são denominadas públicas, porque estão fora do aparelho estatal. Essa idéia também aparece em algumas análises sobre o Orçamento participativo, considerado como um exemplo de esfera pública não-estatal. Mais adiante analisaremos mais detidamente essa questão, neste momento, ressaltamos apenas que se trata de um conceito importante e recorrente em boa parte da literatura que discute o OP.

<sup>19</sup> “Não deveríamos conceber a sociedade como dividida em apenas dois setores, o Estado e o mercado – ou o público e o privado. No meio, há a área da sociedade civil, que inclui a família e outras instituições não econômicas. A sociedade civil é a arena em que atitudes democráticas, entre as quais a tolerância, tem que ser desenvolvidas (...) Já se comparou uma democracia eficiente com um banquinho de três pernas. Governo, economia e sociedade civil precisam estar em equilíbrio” GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole. O que a globalização está fazendo de nós**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2003.

a de “reconectar, através do pacto social ou concertação nacional, o governo, o mercado e a sociedade civil” (LIMA, 2005, p.117).

Em suma, o que tem se apresentado como um projeto político de transformação radical das sociedades contemporâneas, de superação dos dilemas (econômicos, sociais, políticos, ecológicos), que atualmente estão postos para a humanidade, e de reconstrução da esquerda, não passa de mais uma construção teórico-ideológica e estratégia política que reconfigura profundamente o Estado e objetiva naturalizar o capitalismo, além de descartar qualquer possibilidade de ruptura e superação de seu projeto de dominação e de sociabilidade. Diante do fim das ideologias resta à *esquerda progressista* ou à *nova esquerda* a tarefa de reformar e dar um rosto humano ao capital. Nas palavras de Giddens:

[...] o grande desafio dos socialistas modernos é governar o capitalismo de forma mais competente e mais justa do que os capitalistas. Alguma forma de socialismo de mercado poderá ser alcançada no futuro. Agora, porém, quando a Nova Esquerda disputa eleições e assume os governos, ela não o faz para transformar o país em socialista em um breve espaço de tempo – essa ilusão voluntarista está descartada –, mas para aprofundar a democracia e promover uma maior igualdade de oportunidade, lograr melhores taxas de desenvolvimento econômico do que os partidos conservadores (GIDDENS, 1999b, p. 13).

## 1.2 A disjunção entre democracia econômica e política

A premissa fundamental do debate sobre a democracia consiste em considerar que o relativo *sucesso* da democracia liberal nas sociedades contemporâneas é fruto da capacidade desenvolvida pelo capital de diferenciar a esfera econômica da esfera política. Essa separação, conforme sustenta Ellen Wood (2003), atende bem a ideologia capitalista, pois, simultaneamente, esvaziou o capitalismo de conteúdo político e social e a conexão entre democracia e economia. Desvinculada da esfera econômica, a democracia formal pôde ser ampliada e mecanismos de participação social instituídos. Hoje, no contexto de reestruturação do Estado (emergência do social-liberalismo) e de ênfase na sociedade civil (como esfera separada da economia e sem conexões com o Estado) a democracia é ressaltada, no entanto, objetiva basicamente assegurar *bens públicos* em um contexto de indiferenciação da fronteira público-privado e a *boa governança* em países devastados pelo ajuste macroeconômico neoliberal.

O capitalismo tem sempre atuado no sentido de ocultar todas as formas de coerção extra-econômica, situando nas empresas o principal nicho em que se dá a dominação. É como se o Estado estivesse à parte desse processo. A força dessa ideologia pode ser constatada

quando se verifica que também movimentos operários modernos passaram a conduzir as suas lutas tendo como pressuposto a dissociação entre a política e a economia.

Por meio da separação das esferas econômica e política, o sistema do capital pôde seguir praticamente imune a qualquer tipo de controle democrático. O capitalismo conseguiu promover uma diferenciação profunda da esfera econômica e fez com que a produção e a distribuição de bens e mercadorias no mercado assumissem uma forma “completamente econômica”, prescindindo assim, de relações extra-econômicas (WOOD, 2003, p. 34).

A dimensão política não é “estranha às relações capitalistas”, mas encontra-se subordinada ao constrangimento imposto pela necessidade econômica:

[...] a apropriação do excedente de trabalho ocorre na esfera econômica por meios econômicos (...). Em princípio, não há necessidade de pressão ‘extra-econômica’ ou de coação explícita para forçar o operário expropriado a abrir mão de sua mais-valia. Embora a força de coação da esfera política seja necessária para manter a propriedade privada e o poder de apropriação, a necessidade econômica oferece compulsão imediata que força o trabalhador a transferir sua mais-valia para o capitalista a fim de ter acesso aos meios de produção (WOOD, 2003, p. 34-35).

Ainda segundo Wood,

[...] a diferenciação entre o econômico e o político é mais a diferenciação das funções políticas e sua alocação separada da esfera econômica privada e para a esfera pública do Estado. Essa alocação separa as funções políticas imediatamente interessadas na extração e apropriação da mais-valia daquelas que têm propósito mais geral ou comunitário (WOOD, 2003, p. 36).

O desenvolvimento do capitalismo permitiu ao Estado centralizar o poder político direto e os deveres “não imediatamente associados à produção e à apropriação”, ou seja, as funções públicas e sociais, deixando às classes proprietárias os poderes privados de exploração. Separado da economia, e por meio do sufrágio universal, o Estado aparentemente pertence a todos, capitalistas e produtores, sem o risco de que se usurpe o poder de exploração do capitalista. A expropriação do produtor direto “torna menos necessário o uso de certos poderes políticos diretos para a extração de excedentes”. Com isso, “o poder armado do capital” permanece nos bastidores, e quando o uso da força se faz sentir, “a dominação de classe aparece disfarçada como um Estado ‘autônomo’ e ‘neutro’” (WOOD, 2003, p. 43-47).

Em suma, essa discussão é importante por trazer a tona questões estratégicas sobre as lutas sociais na atualidade. Concentrar ou dicotomizar as lutas em aspectos econômicos ou políticos resulta em deixar intocáveis os mecanismos de expropriação do capital e os poderes políticos privatizados e transferidos para a esfera econômica. O debate sobre a democracia não pode abstrair dessa questão.

Este estudo sustenta a relevância epistemológica e teórico-política do conceito de democracia que incorpore dialeticamente as esferas econômica e política. Uma das formas de enfraquecer esse conceito é restringi-lo a esfera política, como se a cidadania estivesse restrita aos procedimentos dos governos e não aos aspectos substantivos da vida social, como o trabalho e a distribuição de seus produtos. Como pode ser visto no próximo capítulo, as experiências dos orçamentos participativos que surgem no Brasil a partir de fins dos anos de 1980 não podem almejar um conceito unitário de democracia (visto que as bases econômicas não são tocadas) em que as esferas econômica e política são compreendidas como uma totalidade, prevalecendo, via-de-regra, a perspectiva liberal referenciada no corte entre as esferas econômica e política.

Conforme ressaltado anteriormente, busca-se nesta seção discutir a democracia face as ressignificações que esvaziam o seu caráter emancipador, mas que são, no atual contexto, fundamentais para *reformular* e *humanizar* um capitalismo incapaz de expressar um porvir emancipatório. Não é objetivo empreender uma longa discussão sobre todo o percurso da democracia no pensamento ocidental, existe uma consistente literatura histórica, filosófica e política de diferentes matizes teóricos, que dá conta de tal tarefa<sup>20</sup>. Entretanto, embora não seja propósito deste estudo desenvolver uma investigação pormenorizada sobre o histórico da democracia, é preciso sublinhar a relevância das trajetórias históricas de lutas sociais pela ampliação dos direitos políticos e sociais, em especial as relativas à problemática do público e do privado e da participação cidadã e protagônica nesses embates em defesa do público.

Nesse sentido é importante recuperar, mesmo que esquematicamente, duas visões fundamentais e opostas em relação às lutas sociais e à democracia, a saber: o pensamento liberal e o pensamento revolucionário/socialista. A preocupação é a de explicitar a concepção e a relação que essas visões estabelecem com a democracia, com o intuito de discutir as potencialidades das lutas e os limites da democracia nos dias de hoje, ressaltando as incongruências e limites de determinadas perspectivas teóricas e políticas, além dos arranjos institucionais que têm se apresentado como capazes de ampliar a esfera pública.

Na perspectiva aqui sustentada existe uma tensão fundamental entre democracia e capitalismo: capitalismo e democracia não são faces da mesma moeda. Conforme Wood (2003), democracia e capitalismo são, em essência, incompatíveis. De fato, a democracia enquanto governo do *demos* representa uma ameaça ao capitalismo. Não é por outro motivo

---

<sup>20</sup> Cf. LOSURDO, Domenico. **Democracia ou Bonapartismo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora UNESP, 2004. 372 p.

que com seus mecanismos de expropriação econômica e política, o capitalismo tem impossibilitado o pleno exercício da democracia. A separação entre as esferas política e econômica se apresentou como uma saída do capital para superar essa tensão e para manter o *status quo* capitalista, liberal e burguês.

E é essa separação, conforme demonstrado adiante, que tem permitido a convivência relativamente pacífica entre a democracia (em sua forma liberal) e o capitalismo. Nas sociedades contemporâneas a democracia se dá, essencialmente, no plano político, assim mesmo, em um âmbito cada vez mais reduzido, incapaz de afetar esferas fundamentais da vida social, particularmente os direitos sociais que dependem das decisões da esfera econômica, justo a que fica absolutamente fora de qualquer controle democrático.

Segundo Domenico Losurdo (2004), o receio de que a democracia viesse a instituir um governo das classes populares é um elemento ideológico importante do pensamento liberal desde o nascimento das sociedades modernas. Assim, as lutas pela extensão do sufrágio universal às massas populares e as lutas pela universalização dos direitos políticos atravessaram vários séculos, estendendo-se da derrocada do regime absolutista na Inglaterra com a Revolução Gloriosa em 1688, até a primeira metade do século XX.

Losurdo (2004) enfatiza que a partir dos duros combates da Revolução Francesa em 1789 a burguesia liberal viu-se diante de um sério dilema: aderir ao regime representativo como conseqüência das lutas contra o absolutismo e o feudalismo, mas ao mesmo tempo, impedir que a representação política conferisse poder e influência às massas populares.

O pensamento liberal foi profícuo na proposição de soluções para esse dilema, buscando instituir mecanismos que pudessem neutralizar politicamente as massas despossuídas. Os liberais temiam que a extensão do sufrágio pudesse conduzir a um governo da maioria pobre em detrimento das classes privilegiadas. Para impedir o *governo dos pobres*, Benjamin Constant propôs, por exemplo, a restrição censitária dos direitos políticos. Aléxis de Tocqueville, considerado defensor da democracia moderna, recomendou o sufrágio em dois graus: os detentores de direitos políticos indicam aqueles (considerados os mais capazes), para efetivamente eleger os membros do parlamento ou do governo. Um mecanismo adicional e sutil capaz de filtrar socialmente os organismos representativos e protegê-los contra qualquer possibilidade de intervenção ou direção das classes trabalhadoras (LOSURDO, 2004).

Os teóricos do liberalismo clássico, conforme demonstra Losurdo, recusavam a idéia de representação política autônoma dos “homens pertencentes às classes inferiores”. A restrição censitária era imprescindível, pois impediria os miseráveis de se transformarem

“numa casta privilegiada” ou de aproveitarem do poder político para impor uma redistribuição de renda e melhorar a sua condição material (LOSURDO, 2004, p. 20).

Na Inglaterra, John Stuart Mill mesmo reconhecendo o princípio da universalidade do sufrágio temia por sua extensão. Para Mill, a participação das massas populares na vida política representava o perigo da presença de “um nível demasiado baixo de inteligência política e o de uma legislação de classe”, os pobres não seriam capazes de governar para além dos seus interesses imediatos, buscariam se beneficiar do poder arrancando dos ricos impostos cada vez mais elevados (LOSURDO, 2004, p. 32).

A solução proposta por Mill envolvia a restrição política dos muito pobres, de todos que não podiam pagar os impostos, dos que dependiam da assistência pública para sobreviver e dos analfabetos, ou seja, a restrição política da maioria da população da Inglaterra naquela época. Para Mill, conceder o sufrágio a um homem que não soubesse ler era o mesmo que “dá-lo a uma criança que não [sabe] falar”. Além dessas restrições, propôs também o voto plural, uma “restrição censitária disfarçada”, já que o peso do voto corresponderia às capacidades financeiras e intelectuais dos indivíduos (LOSURDO, 2004, p. 36-37).

Essas breves passagens denotam o quanto o liberalismo clássico receava a democracia política, temia-se que a extensão do sufrágio às massas trabalhadoras garantisse a supremacia dos interesses da maioria pobre. Qualquer possibilidade de um governo *do povo* trabalhador e pobre deveria ser afastada. O capitalismo não deveria correr risco. Assim, para que o sufrágio universal não viesse significar a possibilidade da direção política do proletariado<sup>21</sup> foram criados mecanismos institucionais, que visaram assegurar uma separação cada vez mais profunda entre a democracia política e a econômica.

Para os liberais, conforme sustenta Norberto Bobbio (1998, p. 324), a única forma de democracia compatível com o Estado liberal é a representativa ou parlamentar, pois nesse arranjo institucional não se atribui a todo o povo reunido em assembléia o dever de fazer as leis, mas a “um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos os direitos políticos”.

Contudo, mesmo a forma representativa - eleitoral da democracia, bem como a sua extensão a um número maior de países e/ou Estados não deve ser vista como uma concessão

---

<sup>21</sup> Somente em condições excepcionais é possível identificar o sufrágio com a direção política dos trabalhadores. LEHER, Roberto. Sociedade civil contra a esfera pública. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis: EDUFMA, v. 9, n. 1, p. 129 – 156, jan./jun. 2005c. p. 130.

natural do capital. Ao contrário, ela também decorre das lutas sociais empreendidas pelas classes trabalhadoras pela extensão dos direitos políticos<sup>22</sup>.

Nessa ótica, é possível afirmar, parafraseando Losurdo, que a história da democracia no ocidente é marcada por uma ferrenha alternância entre reivindicações e medidas de emancipação e tentativas e medidas de des-emancipação das massas trabalhadoras, ou seja, o capitalismo não abraçou naturalmente e sem contestação a democracia representativa. Partindo dos discursos e proposições que os liberais se utilizaram e formularam para restringir a democracia política, também podemos concordar com a crítica desse autor quanto à idéia difundida de que o liberalismo teria caminhado espontaneamente em direção à democracia (LOSURDO, 2004, p.40).

A democracia enquanto governo do *demos*, da maioria, continuou a ser criticada e desconstituída. A crítica liberal se estendeu até o século XX, permanecendo atual nas proposições do pensamento político-ideológico denominado neoliberal. Os liberais clássicos defendiam a restrição censitária argumentando que um governo da maioria pobre expropriaria e tiranizaria a minoria rica, e se o povo era incapaz de prover o seu próprio futuro o que dirá governar toda a sociedade. Os pensadores contemporâneos também têm utilizado elementos, fundamentalmente ideológicos, para justificar proposições que intentam reduzir as potencialidades da democracia. Elaboram *grandes* teorias para justificar a negação e/ou a redução dos direitos (civis, políticos e sociais) e da soberania popular, e assim, desconstituir a democracia, reduzindo-a a uma mera formalidade política e jurídica.

Exemplos nessa direção podem ser buscados em algumas definições e caracterizações de regimes democráticos. Uma delas é a formulada por Schumpeter (1976), que busca conceituar a democracia como competição pacífica entre líderes ou lideranças diversas. Para este autor, a democracia deve ser compreendida como um método político, no qual as pessoas enquanto eleitores escolhem periodicamente “os homens capazes de tomar decisões”, a vida democrática consiste na luta entre líderes políticos rivais, organizados em partidos, pelo mandato de governar. O povo é um mero “produtor de governos” e a democracia consiste no método peculiar de seleção das elites através de eleições periódicas (SCHUMPETER, 1984, p. 284-5).

---

<sup>22</sup> Para a terceira via tanto os direitos sociais quanto os direitos políticos (sufrágio universal) são “compreendidos como concessões capitalismo que garantem a elevação das condições materiais e culturais dos trabalhadores e impõem a necessidade de revisão histórica da luta pelo socialismo”. LIMA, Kátia. “Terceira Via” ou social-liberalismo: bases para a refundação do projeto burguês de sociabilidade, **Revista Universidade e Sociedade**, DF, Ano XIV, n. 34, p. 11-21, out. 2004, p. 19.

Essa formulação denominada *elitismo democrático*, de democrático não tem absolutamente nada. Ela consiste, basicamente, em prescrever um envolvimento extremamente reduzido do cidadão comum nas questões políticas. A participação aceitável é aquela destinada a selecionar uma elite política, considerada habilitada e capaz de tomar as decisões legislativas e administrativas necessárias à coletividade. Sob essa perspectiva, as massas são consideradas incapazes de opinar sobre o destino da comunidade, e a sua participação é vista como capaz de colocar em perigo a tranquilidade do processo público de tomada de decisões.

Um outro exemplo de redução da democracia consiste em definir e/ou identificá-la a partir da presença de determinadas regras formais, como a regra da maioria e a presença de eleições periódicas. A democracia é definida, conforme sugere Bobbio (1986, p. 18-19), pela existência de “um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões e com quais procedimentos (...) sendo a regra fundamental da democracia a regra da maioria”.

Essas proposições teórico-ideológicas têm uma característica fundamental em comum: visaram e/ou visam a des-emancipação ou a minimização da democracia. A partir das considerações apresentadas podemos afirmar que uma parte importante do pensamento liberal foi indubitavelmente antidemocrático, assim como a atual vertente neoliberal.

Frederich Von Hayek (1969), precursor do neoliberalismo na Europa condenava a concessão “indiscriminada” de direitos políticos e a idéia do sufrágio universal enquanto direito subjetivo irrenunciável. Também considerava legítima a discriminação censitária dos direitos políticos e via com “horror” a extensão do sufrágio. Na opinião de Hayek, o sufrágio universal conduziria a uma “corrida ruinosa cujo desfecho obrigatório seria a democracia social ou totalitária”. Mais ainda, a dinâmica das democracias de massas traz em si o risco ou a propensão ao governo arbitrário e opressivo e a substituição progressiva do governo da maioria pelo governo “de seus agentes” (HAYEK, 1969, apud LOSURDO, 2004, p. 269).

Em suma, o processo de des-emancipação do sufrágio universal e da democracia avançou durante o século XX, talvez o seu ponto máximo seja, conforme sustenta Losurdo (2005), a instituição do “bonapartismo *soft*”<sup>23</sup> com a transformação do sufrágio em simples

---

<sup>23</sup> Losurdo investiga a instituição de regimes bonapartistas na França e nos EUA, apesar das diferenças entre os dois regimes, ambos podem ser assim definidos: “a preocupação de conter as reivindicações populares e plebéias desemboca, num caso e no outro, não na reproposição do regime de notáveis e sim, indo inclusive além e fora das aspirações e das intenções subjetivas dos protagonistas dos acontecimentos, num regime político novo, no âmbito do qual o Executivo forte ou fortíssimo encontra sua legitimação numa investitura popular que se expressa mediante o plebiscito ou mediante um sufrágio eleitoral bastante amplo e, seja como for, sensivelmente mais abrangente do que no passado. Tal regime político novo se revela na América ainda mais eficiente pelo fato de que sabe associar a rapidez, a força e a unidade do centro decisório à competição e à alternância entre líderes diferentes, bem como, em condições de desenvolvimento normal, ao gozo dos direitos de liberdade por parte dos

instrumento plebiscitário de legitimação de lideranças carismáticas. A ampla difusão desse movimento que tem adquirido dimensões planetárias é, segundo o autor, atualmente um dos principais obstáculos à realização da democracia.

A concentração e a personalização do poder aparecem como uma alternativa à dificuldade de seguir negando às massas populares (trabalhadores pobres, grupos étnicos, imigrados, etc.) o acesso aos direitos políticos. Esses direitos, agora estendidos a um número cada vez maior de pessoas, continuarão a ser contidos. O exercício da soberania popular tornou-se cada vez mais restrito à capacidade de escolha entre indivíduos dotados de “amplísimos poderes”, que em “situações de exceção” e/ou de crise, ou mesmo quando julgarem necessário concentram ainda mais poderes e prerrogativas, chegando à situação de “autonomamente envolver todo o país em aventuras bélicas” (LOSURDO, 2004, p. 327).

Até aqui foram apresentadas, brevemente as idéias liberais a respeito da democracia nas quais sobressaem a tese de Domenico Losurdo de que democracia e liberalismo são conceitos em permanente tensão. Por compreenderem que democracia e capitalismo são contraditórios entre si, os socialistas buscaram repensar essa relação, conforme pode ser visto a seguir.

De fato, o pensamento revolucionário do século XIX se preocupou com a questão da democracia e reconheceu a existência de uma tensão estrutural entre capitalismo e democracia. Karl Marx e Frederich Engels tinham uma visão crítica em relação à democracia política que emergiu na Europa após a queda dos regimes absolutistas. Mas diferentemente dos liberais não temiam a democracia, reconheciam a importância do sufrágio, mas pensavam que a transformação da ordem social vigente e a criação de uma sociedade de novo tipo não poderiam decorrer apenas de mudanças políticas, mas da transformação radical de toda a sociedade.

O ideal democrático (sociedade autogovernada pelos produtores) é um elemento importante nas teorizações sobre o socialismo elaboradas por Marx e Engels. Na concepção de Bobbio (1998, p. 324), este ideal é um “elemento integrante e necessário, mas não constitutivo” do pensamento socialista, pois, para os autores do Manifesto, a “essência do socialismo sempre foi a idéia da revolução das relações econômicas e não apenas das relações políticas, da emancipação social e não apenas da emancipação política do homem”. Embora

---

cidadãos; neste sentido, trata-se de um bonapartismo *soft*, o qual, no entanto, quando, uma situação de crise o requeira ou pareça requerê-lo, pode se transformar de modo indolor num bonapartismo duro e de guerra, capaz de impor a repressão. No entanto, é só sob esta última forma que o bonapartismo faz sua aparição na França, revelando-se assim incapaz de gerar um regime estável e baseado numa sucessão ordenada e pacífica.” LOSURDO, Domenico. **Democracia ou Bonapartismo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora UNESP, 2004. p.124.

Bobbio aponte uma questão crucial, a determinação em última instância, do econômico, a sua interpretação promove uma disjunção não presente na obra de Marx entre o econômico e a ideologia. No Prefácio à Crítica da Economia Política, Marx postula que é no plano das ideologias que os homens tomam consciência das contradições fundamentais entre as forças produtivas e as relações de produção, e operam no sentido de superá-las por meio da revolução:

[...] O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que nada mais é do que a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais aquelas até então se tinham movido. De formas de desenvolvimento das forças produtivas estas relações se transformam em seus grilhões. Sobrevém então uma época de **revolução social**. Com a transformação da base econômica, toda a enorme superestrutura se transforma com maior ou menor rapidez. Na consideração de tais transformações é necessário distinguir sempre entre a transformação material das condições econômicas de produção, que pode ser objeto de rigorosa verificação da ciência natural, e as formas jurídicas, artísticas ou filosóficas, em resumo, **as formas ideológicas** pelas quais os homens tomam consciência deste conflito e o conduzem até o fim (MARX, 1978, p. 130, grifos nossos).

Marx e Engels tinham a clareza de que somente em condições muito excepcionais o sufrágio universal e a democracia política conduziriam o proletariado à direção política da sociedade e à transformação das relações sociais de produção. Não obstante, chegaram a acreditar na possibilidade, em alguns casos, de transição pacífica ao socialismo através da democracia política. Se o pensamento de Marx e Engels é fundamentalmente democrático, a discussão da democracia, no entanto, não pode ser dissociada de suas teorizações acerca das revoluções democrática e social (TEXIER, 2005, p. 165).

Segundo Texier (2005), Marx e Engels possuíam uma compreensão de que a revolução social do século XIX encerrava um longo processo revolucionário. Tratava-se da conclusão de um duplo e contínuo processo, que havia se iniciado com as revoluções democráticas, cuja tarefa consistiu em derrubar os entraves feudais e instituir as formas políticas adequadas à dominação da burguesia, ou seja, instituir a república democrática baseada no sufrágio universal e na soberania popular. Agora, o seu momento final consistiria, portanto, no aprofundamento ou radicalização desse processo revolucionário, instaurando uma segunda revolução, que derrubaria a dominação econômica e política da burguesia e conduziria à democracia social.

Dessa forma, a revolução social proletária completa e ultrapassa a revolução iniciada pela burguesia. Com a burguesia expropriada de seu poder social e o princípio democrático

estendido da esfera política para a esfera social (economia). Instaurar-se-ia a supremacia da democracia social com a socialização, melhor dizendo, com a *comunização* da economia e da propriedade capitalista (ROSEMBERG, 1966).

Os liberais temiam o sufrágio universal e a democracia de massas por acreditar que ela conduziria uma maioria despossuída ao poder, colocando assim, a propriedade privada sob ameaça. Marx e Engels afirmavam que sob determinadas condições, a democracia poderia conduzir o proletariado ao domínio político. E o domínio político do proletariado é a primeira premissa de todas as medidas comunistas. Contudo, eles não pensavam o comunismo como decorrência *natural* da democracia política.

Mesmo que a revolução política obtivesse sucesso nas suas tarefas mais imediatas, consideravam que apenas a revolução social poderia trazer realizações mais duradouras para as classes trabalhadoras, ou transformações estruturais verdadeiramente irreversíveis.

Apesar dessa convicção, não chegaram a formular uma teoria completa sobre a transição para o socialismo, identificaram os “objetivos últimos da transformação socialista radical, mas não as formas e modalidades de transição pelas quais tal objetivo poderia ser alcançado” (MÉSZÁROS, 2004, p. 517).

Alguns elementos para a compreensão da transição encontram-se dispersos no conjunto de sua obra política. No Manifesto Comunista de 1848, por exemplo, afirmam que o primeiro passo da revolução social é a elevação do proletariado à condição de classe governante após a conquista da democracia. Nesse contexto, a democracia significa a conquista do poder político pelo proletariado. Mas, conforme ressaltado anteriormente, Marx e Engels tinham clareza de que democracia e comunismo não são a mesma coisa, e que o comunismo não poderia emergir naturalmente da democracia liberal. Sabiam que o proletariado poderia exercer no Estado o poder político, sem que isso implicasse, necessariamente na coletivização da propriedade privada<sup>24</sup> (ROSEMBERG, 1966).

Apesar dessas considerações salientavam que as conquistas do sufrágio e da democracia política correspondiam à primeira etapa do projeto revolucionário de emancipação econômica e política das classes trabalhadoras. Consideravam, conforme já ressaltado, até a possibilidade, em alguns países, da passagem pacífica ao socialismo a partir da instauração do sufrágio universal. Mas não deixaram por isso de manter uma posição realista em relação ao sufrágio universal.

---

<sup>24</sup> Um exemplo dessa situação é a participação do partido socialista de Ledru Rolim no governo da França após a Revolução de 1848, episódio duramente criticado por Marx e Engels (MÉSZÁROS, 2004). E o não cumprimento das propostas de socialização ou nacionalização dos meios de produção pelos reformistas social-democratas (PRZEWORSKI, 1989).

Para Marx e Engels a democracia em seu sentido amplo, compreendendo as esferas social e econômica e não apenas a esfera política é essencialmente inviável em uma sociedade capitalista, pois as relações capitalistas impõem restrições e impedem a regulação democrática da vida social. O sufrágio universal e a igualdade política são conquistas importantes para as massas trabalhadoras, mas o seu potencial de emancipação será sempre minado pelas desigualdades de classe.

Assim, sob o capitalismo a soberania popular se restringe à esfera política e, mesmo aí, é minimizada e desconstituída em sua capacidade de emancipação e transformação das relações sociais. Por este motivo, mesmo quando alcançada, só pode significar uma fase ou momento de transição. Para se criar condições necessárias a uma política democrática é preciso, segundo os nossos pensadores, transcender e superar a tríade constitutiva do sistema capitalista – Estado, capital e trabalho expropriado.

Mészáros (2004) oferece uma análise elucidativa quanto à problemática e o *locus* da transformação socialista proposto por Marx. Essa questão nos remete ao problema da separação das esferas econômica e política, delineado no início deste capítulo. Em oposição ao denominado pensamento voluntarista, que credita à esfera política e à abolição do Estado o remédio para os males da sociedade capitalista, Marx enfatizou o caráter fundamentalmente econômico da dominação sob o capital. O domínio sobre o trabalho no sistema capitalista não é político, mas sim econômico (embora o econômico não possa ser desvinculado do político ou mais amplamente do ideológico).

Conforme demonstra Mészáros (2004, p. 576), Marx afirmava que a dominação do capital não pode ser rompida no nível da política, pois a política apenas pode fornecer “garantias políticas” necessárias à continuidade da dominação já materialmente estabelecida e enraizada estruturalmente. Entretanto, isso não significa negligenciar o papel do Estado, visto como “uma máquina política [que] perpetua pela força a escravidão social dos produtores de riqueza pelos seus apropriadores, a dominação econômica do capital sobre o trabalho” (MARX, 1983, p. 229).

As lutas travadas pelos liberais contra os regimes despóticos e as batalhas dos democratas pela igualdade política trouxeram avanços significativos no processo de emancipação. Entretanto, em uma *democracia* capitalista a liberdade e a igualdade serão sempre formais, e o exercício efetivo dessas prerrogativas só pode se viabilizar com a abolição da exploração dos seres humanos. Por isso, Marx e Engels consideravam que o processo revolucionário de transformação socialista não poderia se restringir às conquistas da democracia liberal. Na revolução proletária, o primeiro momento é o da conquista da

democracia, e o subsequente, a conquista da dominação política. Para deixar mais claro esse processo reproduziremos um pequeno trecho de Engels citado por Texier:

[...] Segundo que processo esta revolução se desenvolverá? Ela começará por estabelecer uma Constituição democrática, ou seja, direta ou indiretamente, a dominação política do proletariado. Diretamente na Inglaterra, onde os proletários já constituem maioria da população. Indiretamente na França e na Alemanha, onde a maioria da população não é formada apenas por proletários, mas também por pequenos camponeses e pequeno-burgueses, que estão começando a entrar no caminho da proletarização. Seus interesses políticos os fazem depender cada vez mais do proletariado, cujas reivindicações logo terão de adotar. Isto exigirá talvez uma segunda luta, a qual, porém, só poderá terminar com a vitória do proletariado (ENGELS, apud. TEXIER, 2005, p. 40).

Os proletários - trabalhadores da moderna indústria fabril – são os coveiros do capitalismo. Segundo Marx, a moderna burguesia ao concentrar os meios de produção em suas mãos, expropriando a massa dos pequenos proprietários e reduzindo-os à categoria de operários assalariados, preparava a sua própria queda. A crescente massa de homens expropriados, desraigados e arrancados de todas suas vinculações históricas, deveria ver na queda do capitalismo a sua única salvação. Os proletários industriais são, dessa forma, os verdadeiros portadores da revolução democrática, o sujeito social da emancipação, pois somente eles estariam em condições de livrar-se, por sua situação especial de classe, de todas as oscilações e ilusões, sob as quais padecia a pequena burguesia (ROSEMBERG, 1966, p. 61-62).

Ainda segundo Rosemberg (1966), Marx e Engels se consideravam comunistas e democratas. Sob a primeira condição porque queriam o fim da propriedade privada e a sua substituição por outra forma de organização econômico-social; e na segunda, porque acreditavam que tal intento poderia ser logrado como conseqüência da grande revolução democrática (política e social). Acreditavam também que a abolição do capitalismo não se daria de um só golpe, mas o ponto de partida para a sua derrubada somente poderia vir da revolução democrática. Revolução essa a ser realizada não apenas por poucas associações de comunistas, mas pelo grande movimento dos milhões da democracia européia, por uma coalizão de operários, camponeses e pequeno-burgueses sob a direção do proletariado industrial.

É, nesse ponto, que também podemos situar a discussão sobre a viabilidade e/ou sucesso da revolução e do socialismo em um só país. Um dos traços fundamentais da teoria política de Marx, segundo Mészáros, é a sua preocupação com o caráter global/universal da revolução social, que para ser bem-sucedida não poderia se ater a uma dimensão local ou

nacional, mas sim à transcendência mundial dos fundamentos do sistema do capital (Estado, Capital e trabalho expropriado).

A transformação socialista requer, portanto, uma transformação estrutural fundamental da sociedade em sua totalidade. Para isso, conforme sustenta Mészáros (2004), Marx e Engels enfatizaram a necessidade da emancipação dos sujeitos sociais, das restrições de sua própria classe, um processo que apenas o proletariado poderia levar adiante devido o acirramento do antagonismo de classes e das contradições do sistema do capital. E, assim, não acreditavam que somente medidas políticas pudessem resolver os dilemas apresentados pela revolução social do século XIX. Contra o domínio do capital é imprescindível articular as lutas políticas às lutas socioeconômicas.

Algumas compreensões acerca do pensamento de Marx e Engels quanto às relações entre a democracia e o socialismo carecem de ser explicitadas. Texier (2005) analisa os escritos e a prática política de Marx e Engels procurando identificar os vínculos entre democracia e revolução. O autor afirma que revolução e democracia no pensamento de Marx e Engels não são incompatíveis e a temática da democracia se apresenta sempre articulada à idéia da revolução, contudo não se trata de uma relação simples, mas sim de uma relação complexa e problemática.

A análise que Texier faz dos textos políticos de Marx e Engels revela uma mudança fundamental com relação à idéia da revolução como acontecimento explosivo. A crítica a esta noção de revolução como capaz de empreender um corte de essência no tempo histórico não significa o abandono da consideração da legitimidade do uso da força no processo revolucionário nem, tampouco, de que a revolução dar-se-á por meio de um avanço gradual, tal como fizeram Bernstein e Kautsky e, depois, toda a social-democracia filiada a II Internacional. Esta teorização foi aprofundada nas reflexões de Gramsci sobre a passagem da guerra de movimento para guerra de posições<sup>25</sup>.

A proposição marxiana de que o primeiro passo da revolução social é a elevação do proletariado à condição de classe governante após a conquista do poder político, definindo como a grande tarefa da classe operária a luta pelo poder gerou interpretações distintas. De um lado, os reformistas, especificamente, Eduard Bernstein interpretou essa tarefa como se

---

<sup>25</sup> Estratégia política formulada por Gramsci para responder aos desafios da revolução e da transição para o socialismo. Segundo Gramsci, a predominância do Estado-coerção nas formações orientais impõe à luta de classes uma estratégia de ataque frontal, uma “guerra de movimento”, voltada diretamente para a conquista e conservação do Estado em sentido restrito; no ocidente, ao contrário, as batalhas devem ser travadas inicialmente no âmbito da sociedade civil, visando à conquista de posições e de espaços – “guerra de posições”, da direção político-ideológica e do consenso dos setores majoritários da população, como condição para o acesso ao poder do Estado e sua posterior conservação. COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Porto Alegre: L & PM Editores, Fontes do pensamento político, v. 2, 1981. p. 103-104.

resumindo na competição pelo controle das instituições governamentais, por outro lado, os revolucionários, dentre eles, Lênin almejavam conquistar o poder a fim de destruir essas instituições. Segundo Adam Przeworski (1989, p. 280), em ambos os casos, a luta pelo socialismo “tornou-se politizada, transformou-se em luta pelo poder”.

Mas, conforme já ressaltado, Marx tinha clareza de que só a revolução social seria capaz de destruir a velha ordem capitalista e proporcionar a realização da verdadeira emancipação social. Em “A questão judaica” (1843), Marx já apontava os limites da revolução meramente política. Em seus estudos afirmava que a emancipação política “representa um grande progresso [mas] deixa de pé os pilares do edifício. (...) ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual. É óbvio que nos referimos à emancipação real, à emancipação prática” (MARX, 1991, p.28).

A presente investigação sugere que essa perspectiva esclarece o pensamento revolucionário de Marx e Engels sobre a importância do sufrágio universal e da democracia política, assim, concordar com a afirmação de Textier de que Marx e Engels não deixaram de lutar pela instauração da democracia. Quando pensam a ditadura do proletariado, chegam a indicar que as formas políticas da transição para o socialismo deveriam possuir necessariamente certas características, como por exemplo, a da democracia participativa<sup>26</sup>. E, quando se referem à “ditadura do proletariado” estão se reportando ao controle democrático da sociedade e do Estado pelo proletariado, ou seja, pela maioria da população adulta que não possui nem controla os meios de produção (TEXIER, 2005, p. 192).

Segundo Bobbio (1998), Marx e Engels teriam retomado alguns temas da democracia direta ao reivindicar que a participação popular e o controle do poder pelas massas trabalhadoras deveriam se estender dos órgãos de decisão política e do aparelho estatal para as questões referentes à economia, a empresa e até a sociedade civil. Apesar de não terem formulado claramente como seria essa *nova sociedade*, a sua forma política se assentava no legado deixado pela breve existência da Comuna de Paris.

Da experiência da Comuna, conforme sustenta Bobbio (1998, p. 325), Marx e Engels colheram alguns elementos de “uma nova forma de democracia [política]”, reproduziremos estes elementos tal como apontados por Bobbio:

---

<sup>26</sup> Texier (2005) usa a expressão *democracia participativa*, mais adiante mostraremos que este conceito foi utilizado para caracterizar um modelo de democracia teorizado e defendido a partir da década de 1960. Por esse motivo, acreditamos que no pensamento de Marx e Engels a idéia expressa é a da participação direta e da democracia direta e não democracia participativa.

[...] *a)* enquanto o regime representativo se funda sobre a distinção entre poder executivo e poder legislativo, **o novo Estado da Comuna de ser ‘não um órgão parlamentar, mas de trabalho, executivo e legislativo, ao mesmo tempo’**; *b)* enquanto o regime parlamentar inserido no tronco dos velhos Estados Absolutistas deixou sobreviver consigo órgãos não representativos e relativamente autônomos, os quais, desenvolvidos anteriormente na instituição parlamentar, continuam a fazer parte essencial do aparelho estatal, como o exército, a magistratura e a burocracia, a Comuna estende o sistema eleitoral a todas as partes do Estado; *c)* enquanto a representação nacional característica do sistema representativo é inteiramente distinta da proibição do mandato autoritário, cuja conseqüência é a irrevogabilidade do cargo durante toda a duração da legislatura, a Comuna ‘é composta de conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal nas diversas circunscrições de Paris, responsáveis e revogáveis em qualquer momento’; *d)* enquanto o sistema parlamentar não conseguiu destruir a centralização política e administrativa dos velhos Estados, antes, pelo contrário, o confirmou através da instituição de um parlamento nacional, o no Estado deveria ser descentralizado, ao máximo, as próprias funções nas ‘comunas rurais’ que teriam enviado seus representantes a uma assembléia nacional a qual seriam deixadas algumas ‘pocas mas importantes funções cumpridas por funcionários comunais’ (BOBBIO, 1998, p. 325, grifos nossos).

Ainda segundo Bobbio, as reflexões de Marx sobre a Comuna serviram de inspiração para que Lênin formulasse as “diretrizes e bases” da democracia dos conselhos. Os *conselhos de fábrica* respondem à questão de que na sociedade capitalista o poder é deslocado dos órgãos tradicionais do Estado para a grande empresa, como conseqüência, os mecanismos de participação e controle próprios da democracia política não seriam suficientes para impedir os abusos de poder. Um controle democrático do Estado e da sociedade só seria possível se ocorresse nos locais onde se dá a produção e se fosse exercido “não pelo cidadão abstrato da democracia formal, mas pelo cidadão trabalhador através dos conselhos de fábrica”. A democracia consistiria, dessa forma, na expansão dos conselhos sob o controle dos trabalhadores para todos os espaços da sociedade onde existam decisões importantes a tomar (BOBBIO, 1998, p. 325).

Em suma, ao discutir as diferenças entre a visão liberal e o pensamento revolucionário a propósito da democracia, a intenção do estudo foi sustentar que a democracia, tal como concebida pelo pensamento revolucionário, não pode ser uma realidade em um contexto em que todas as esferas da vida estão *comodificadas* como mercadorias. A democracia requer a desmercantilização da vida e por isso é um objetivo estratégico das lutas anticapitalistas. É indicativo da força da ideologia dominante o fato de que o senso comum associa a democracia mais ao liberalismo do que ao socialismo. A partir da crítica à existência de uma afinidade *natural* entre democracia e liberalismo compartilhamos a assertiva de que a democracia liberal enquanto arranjo institucional de tomada de decisões nas sociedades contemporâneas, a despeito das lutas democratizantes e das conquistas de direitos por parte dos trabalhadores

ao longo dos séculos XIX e XX<sup>27</sup>, tem servido mais aos interesses do capital do que à emancipação política.

Com o objetivo de compreender os sentidos da democracia e das lutas democratizantes nos dias atuais, é necessário destacar a idéia desenvolvida por Ellen Wood (2003) de que a vinculação entre democracia e liberalismo só se tornou possível porque os liberais foram forçados a reconhecer a inevitabilidade da democracia de massa. Os liberais se viram na impossibilidade de continuar negando a universalização do sufrágio e dos direitos políticos, portanto, precisavam encontrar formas para domesticar a democracia colocando-a a disposição de seus interesses. Ao dissociar as esferas política e econômica e transferir a luta social para o âmbito da política almejavam esvaziar o seu conteúdo emancipador. Os direitos políticos foram universalizados, deixaram de ser exclusividade de parcelas dominantes da sociedade, mas em contrapartida, perderam muito de sua potencialidade transformadora e, freqüentemente, servem como instrumento para o transformismo a que se refere Gramsci – atualmente um dos principais mecanismos para assegurar o consentimento ativo dos subalternos.

Conforme sustenta Wood (2003), desse movimento resulta implicações fundamentais para o desenvolvimento da democracia moderna. No percurso das lutas políticas e ideológicas duramente travadas no decorrer do século XIX, o conceito de democracia foi subvertido pelas pressões ideológicas das classes dominantes, que exigiram, segundo a autora,

[...] Não somente a alienação do poder ‘democrático’, mas a separação clara entre a ‘democracia’ e o ‘*demos*’ – ou, no mínimo, o afastamento decidido do poder popular como principal critério de valor democrático. O efeito foi a mudança de foco da ‘democracia’, que passou de exercício ativo do poder popular para o gozo passivo das salvaguardas e dos direitos constitucionais e processuais, e do poder coletivo das classes subordinadas para a privacidade e o isolamento do cidadão individual. Mais e mais o conceito de ‘democracia’ passou a ser identificado com *liberalismo* (WOOD, 2003, p.196).

A identificação entre liberalismo e democracia não transcorreu, portanto, de maneira natural, mas da “afirmação do poder das classes dominantes *contra* o povo [Da afirmação de] um projeto contra- revolucionário – ou no mínimo um meio de conter revoluções em andamento, não permitindo que ultrapassassem limites aceitáveis” (WOOD, 2003, p. 198).

Ainda segundo Wood, a identificação entre liberalismo e democracia só se tornou possível com o surgimento das relações sociais capitalistas de propriedade. Com o capitalismo a democracia é redefinida e reduzida ao liberalismo. Isso acontece porque o

<sup>27</sup> Findados os *trinta anos gloriosos*, o capital em crise busca recuperar o que perdeu para os trabalhadores, acirrando as críticas e desmontando o Estado do bem-estar-social, impondo políticas restritivas ao gasto social como parte de um conjunto de medidas chamadas de reformas neoliberais.

sistema capitalista promove a separação entre as esferas econômica e política. Sob o capitalismo as condições extra-econômicas – política, jurídica, militar - deixam de ter implicações diretas para a expropriação e acumulação do capital. Existe agora uma esfera econômica com suas relações de poder próprias e que não depende mais direta e imediatamente de ações políticas e/ou jurídicas para assegurar a realização de seus objetivos<sup>28</sup>.

Com isso, conforme sustenta Wood,

[...] a própria condição que torna possível definir democracia como se faz nas sociedades liberais capitalistas modernas é a separação e o isolamento da esfera econômica e sua invulnerabilidade ao poder democrático. Proteger essa invulnerabilidade passou a ser um critério essencial da democracia. Essa definição nos permite invocar a democracia *contra* a oferta de poder ao povo na esfera econômica. Torna possível invocar a democracia em defesa da *redução* dos direitos democráticos em outras esferas da ‘sociedade civil’ ou no domínio político, se isso for necessário para proteger a propriedade e o mercado contra o poder democrático (WOOD, 2003, p. 202, grifos da autora).

Para a autora, as condições que tornaram possível a democracia liberal também limitaram o alcance da responsabilização democrática. Assim, a democracia liberal deixa intocadas as novas formas de dominação e coerção geradas pelo capitalismo. Este, por sua vez, pôde fazer uma distribuição universal de bens políticos sem colocar em risco suas relações constitutivas, suas coerções e desigualdades. Compreender essas relações, segundo Wood (2003, p. 23), tem implicações de grande alcance para as atuais discussões sobre a democracia e as possibilidades de sua expansão, já que “a extensão da democracia para além de seus limites extremamente reduzidos continua representando um desafio ao capitalismo”.

Essas questões tornam o debate sobre a democracia ainda mais atual e relevante. A aspiração à democracia é, segundo Wood (2003), o tema que tem unificado as várias e fragmentadas oposições ao capitalismo, especialmente em um contexto em que o capital *blinda* os principais espaços de poder e de definição da política macroeconômica da soberania popular como, por exemplo, na autonomia dos Bancos Centrais. Por isso, a questão democrática sobressai como estratégica no presente.

Nas discussões anteriores buscou-se ressaltar os limites da perspectiva liberal e apontar de forma sucinta, as dificuldades inerentes à democracia liberal e a sua relação com a manutenção das desigualdades nas sociedades capitalistas. E, da mesma maneira, mostrar que as formas contemporâneas de democracia liberal cumprem mais ao objetivo de reduzir as

---

<sup>28</sup> O que não quer dizer que o capitalismo não depende mais do Estado para manter a ordem e garantir as condições para a acumulação.

potencialidades da democracia, do que de ampliar o espaço público e o controle democrático nas relações sociais e políticas.

Ao identificarmos as afinidades do pensamento revolucionário do século XIX com a idéia da democracia concluímos que a revolução proletária pensada por Marx e Engels diz respeito tanto à luta política, quanto à luta socioeconômica por uma nova sociedade livre da dominação do capital e democrática. E é sob essa perspectiva que a democracia deveria ser entendida e defendida pelos socialistas<sup>29</sup>.

Mas, concretamente o que se verificou foi uma inflexão nesse pensamento, principalmente, a partir da radical revisão dos estatutos, programas e agenda da social-democracia européia. O dilema: “participar ou não participar em processos eleitorais da democracia liberal burguesa” foi superado pelos partidos socialistas e social-democratas e a luta contra o capital transferiu-se para a esfera política<sup>30</sup>.

O envolvimento na política representativa suscitou extensas discussões entre os socialistas do século XIX, parte do debate girou em torno da questão se este envolvimento poderia levar ao socialismo ou reforçar a ordem social burguesa. Inicialmente, a participação nas eleições foi admitida e recomendada como tática de organização e propaganda dos partidos social-democratas, uma forma de divulgar as idéias e informações sobre a social-democracia, além de termômetro para medir a disposição revolucionária das massas. Essa proposição inicial evoluiu e a participação eleitoral transformou-se em princípio básico para se alcançar a sociedade socialista. A democracia representativa tornou-se “simultaneamente o meio e o objetivo, o veículo para o socialismo e a forma política da futura sociedade socialista, a estratégia e o programa (...)” (PRZEWORSKI, 1989, p. 29).

Socialistas e social-democratas defendiam a participação eleitoral argumentando que a democracia era o único meio de atingir o socialismo (desconsiderando o peso do bonapartismo soft) a que se refere Losurdo (2005), além de fundamental para a melhoria

---

<sup>29</sup> Na atualidade, alguns exemplos de movimentos e ações coletivas parecem indicar a retomada de uma perspectiva mais unitária para as lutas sociais, numa tentativa de articular a luta socioeconômica e a luta política. As lutas pela terra do Movimento dos Sem Terra (MST) no Brasil, o surgimento de movimentos pela nacionalização dos recursos naturais energéticos na Bolívia, entre outros, evidenciam uma perspectiva ampliada para as lutas sociais.

<sup>30</sup> O efeito dessa participação foi analisado de forma perspicaz e crítica por Rosa Luxemburgo, “(...) a divisão entre a luta política e luta econômica e a separação das mesmas não passam de um produto artificial, embora historicamente compreensível, do período parlamentarista. Por um lado, no desenvolvimento pacífico, “normal” para a sociedade burguesa, a luta econômica é fracionada, desagregada em uma infinidade de lutas parciais limitadas a cada empresa, a cada ramo da produção. Por outro lado, a luta política é conduzida não pelas massas, por intermédio da ação direta, mas em conformidade com as estruturas do Estado burguês, no estilo representativo, pela pressão exercida sobre o corpo legislativo”. LUXEMBURGO, Rosa. **Greves de massa, partido e sindicato**. Coimbra: Centelha, 1974. p. 202.

imediate das condições dos trabalhadores. De posse de um mandato legitimado por uma maioria expressa eleitoralmente, os socialistas suplantariam o capitalismo, atenuariam a exploração e as desigualdades econômicas e políticas, redefinindo de modo mais equânime a divisão da sociedade em classes, etc. Porém, tais medidas só seriam alcançadas com a vitória do socialismo, em um futuro não muito distante, pois “a história estava com os socialistas” (PRZEWORSKI, 1989, p. 46).

Para os social-democratas, as reformas para melhorar as condições da classe trabalhadora, a saber, direitos e proteção ao trabalho, previdência social, educação, saúde, justiça, etc. constituíam as etapas de um processo gradual e cumulativo de reestruturação e transformação da sociedade burguesa em socialista.

Não se pode negar que os partidos social-democratas lograram conquistas importantes para os trabalhadores; entretanto, não conseguiram fazer das eleições um instrumento de transformação socialista. Os dilemas enfrentados pelos socialistas ao aceitarem as regras do jogo da democracia liberal não foram poucos, Adam Przeworski (1989) discorre longamente sobre as dificuldades encontradas pelos socialistas, e as sintetiza da seguinte forma:

[...] os social-democratas não conseguiram fazer das eleições um instrumento de transformação socialista. Para serem eficazes nas eleições, têm de buscar aliados dispostos a juntar-se aos operários sob a bandeira socialista. Entretanto, ao mesmo tempo, solapam exatamente a ideologia que constitui a fonte de sua força entre o operariado. Não podem permanecer um partido unicamente de operários, mas também jamais poderão deixar de ser um partido do operariado (PRZEWORSKI, 1989, p. 44).

Aderir às regras do jogo eleitoral, transformando-se em partido de massa contribuiu para enfraquecer a concepção de classe como determinante do comportamento político dos indivíduos. O partido para se viabilizar eleitoralmente precisa representar os interesses que os operários enquanto indivíduos compartilham com as outras pessoas, neste percurso, abandonam o antagonismo de classes, aderindo à visão da política como “um processo de definição do bem-estar coletivo de todos os membros da sociedade”, enfatizando a dimensão do indivíduo ou do povo, abstratamente, em oposição à perspectiva de classe (PRZEWORSKI, 1989, p. 45).

Paulatinamente, os objetivos finais (reestruturação da sociedade, nacionalização ou socialização dos meios de produção) e o próprio socialismo são totalmente abandonados. As medidas para melhorar as condições dos trabalhadores permaneceram nos programas de governo dos social-democratas, pelo menos até o final dos 30 anos gloriosos (nos anos de 1970) quando o capitalismo através do neoliberalismo buscou desfazer as conquistas dos trabalhadores.

Segundo Przeworski, as políticas e os programas sociais dos social-democratas puderam ser implantados e seguiram existindo durante os “anos gloriosos” porque não eram “politicamente inviáveis, nem economicamente explosivas (...) não [modificavam] a estrutura da economia nem o equilíbrio político”. Enfim, os partidos socialistas agiram como todos os demais partidos, “com alguma parcialidade distributiva em direção a seus eleitores, mas com todo o respeito pelos consagrados princípios do orçamento equilibrado, das políticas deflacionárias anticrise, do padrão-ouro, etc.” (PRZEWORSKI, 1989, p. 52).

As idéias de Keynes no início da década de 1930 concederam o alibi final para o recuo político e ideológico dos social-democratas. Bem mais que um modelo para administrar a economia capitalista, a política keynesiana forneceu os objetivos e a justificativa para o papel dos social-democratas no governo: regular as crises para manter o pleno emprego, controlar a economia, assegurar o bem-estar dos cidadãos. Descobriram no keynesianismo um “novo caminho para a reforma, abandonando o projeto de nacionalização [dos meios de produção] em favor do bem-estar geral” (PRZEWORSKI, 1989, p. 55).

A breve análise do percurso da social-democracia nos permite evidenciar que até mesmo o reformismo (defesa de uma perspectiva de progresso gradual e cumulativo em direção ao socialismo) foi abandonado. As políticas e as reformas sociais já não visam à transformação do sistema econômico, mas sim à correção dos efeitos e/ou defeitos de seu funcionamento. Com isso, os social-democratas deixaram de ser reformistas no sentido acima identificado.

Atualmente, as reformas não apenas perderam o caráter universalista (predomínio de políticas focalizadas de *alívio* à pobreza), como operam na manutenção do *status quo*, enquadrando-se nas propostas de reconfiguração do papel do Estado (guardião dos contratos) e de retorno às proposições que apontam o mercado com o espaço de eficácia econômica tanto na geração de riquezas quanto na promoção da solidariedade e responsabilidade social. A democracia é ressaltada e ampliada, concretamente, como um mecanismo a mais para garantir o perfeito funcionamento e manutenção da ordem estabelecida, em um contexto em que as decisões importantes e que repercutem profundamente em nossas vidas (macroeconomia, política externa, políticas estruturais) estão fora da agenda democrática.

É sob essa perspectiva que as propostas de *democratizar a democracia* devem ser analisadas. Com este intuito discutiremos algumas perspectivas de democracia que se apresentam como alternativas para a ampliação da democracia liberal.

### 1.3 Democratizar a democracia

Conforme ressaltado anteriormente, na perspectiva que orienta a presente investigação não há como discutir a democracia abstraído o capitalismo enquanto sistema econômico e social que impede o controle democrático da vida social. Como ressaltado, os principais *loci* de poder do Estado são impermeáveis à soberania popular, em particular as relativas às decisões econômicas mais importantes. Apesar desta consideração, é possível identificar no debate atual sobre a democracia uma retomada das proposições chamadas de *participativas* como se estas fossem uma alternativa à democracia representativa liberal. Dentre elas, destaca-se a democracia participativa, a democracia deliberativa e/ou a democracia dialógica<sup>31</sup>. Vejamos, em linhas gerais em que consistem essas propostas.

Enquanto um *novo* modelo institucional, a democracia participativa emergiu nos anos 60 como resultado das convulsões políticas que marcaram profundamente esta década no século XX. Segundo David Held (1987, p. 230), surgiu em decorrência das críticas à insuficiência das proposições democrático-liberal, mas também de críticas às propostas da teoria marxista. Conforme este autor, a democracia participativa transformou-se no principal “contra modelo” da chamada “Nova Esquerda” à democracia legal da direita. A “Nova Esquerda” questionava a redução da política a uma lógica individualista e competitiva, e propunha em oposição, uma ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade.

Neste debate, Carole Pateman, G. B. Macpherson e Nicos Poulantzas são considerados os expoentes da democracia participativa<sup>32</sup>. Os teóricos da chamada “Nova Esquerda” questionavam as proposições da democracia liberal, principalmente, aquelas referentes à validade e a crença na existência formal de direitos como a igualdade e a liberdade. Consideravam importantes esses direitos, mas indagavam sobre a sua concretização sob determinadas condições. Qual é o seu valor se muitas pessoas não podem usufruí-los? Para os defensores da democracia participativa existe uma grande diferença entre o reconhecimento formal dos direitos e a sua concretização efetiva, pois as desigualdades reduzem a extensão e a afirmativa de que os “indivíduos são livres e iguais” (HELD, 1987, p. 230).

---

<sup>31</sup> Veremos mais adiante que apesar da democracia deliberativa e a democracia dialógica se apresentarem como sendo modelos diferentes, são em essência, a mesma coisa.

<sup>32</sup> Vale destacar as significativas diferenças entre esses autores que se caracterizam como representantes da “Nova Esquerda”, movimento que surgiu, segundo Held (1987), como resultado das convulsões políticas dos anos de 1960, dos debates internos da esquerda e da insatisfação com a herança da teoria política, liberal e marxista. Poulantzas, por exemplo, não abandonou inteiramente o marxismo e suas proposições não podem ser confundidas com as da futura terceira via ou Nova Esquerda de Anthony Giddens.

Os defensores da democracia participativa também criticavam a idéia liberal da separação entre Estado e sociedade civil. Em oposição a tal afirmativa sustentavam que o “Estado está inescapavelmente preso à manutenção e reprodução das desigualdades da vida diária”. O Estado não se separa, nem é imparcial em relação à sociedade, ou seja, “o público e o privado estão entrelaçados de formas complexas”, com isso, os cidadãos jamais serão tratados como livres e iguais. Conseqüentemente, as eleições também “serão insuficientes para assegurar a responsabilidade das forças realmente envolvidas no processo de governo” (PATEMAN, 1970, apud. HELD, 1987, p. 231).

Assim, defendem entre outras coisas, arranjos institucionais que combinem partidos competitivos e responsáveis perante seus membros, e a presença de organizações de democracia direta, inclusive no local de trabalho e nas comunidades locais. Uma democratização dos partidos de acordo com os princípios e procedimentos da democracia direta (HELD, 1987, p. 232, 236).

Ou ainda, conforme argumenta Carole Pateman,

[...] a democracia participativa engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para a formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter um interesse mais agudo nos assuntos governamentais (PATEMAN, 1970, apud. HELD, 1987, p. 233).

Assim, segundo a autora, para a democracia se tornar algo realmente importante na vida diária das pessoas é fundamental “estender a esfera do controle democrático àquelas instituições-chave nas quais a maioria das pessoas vive suas vidas”. Para a autora, a participação é educativa “as pessoas aprendem a participar participando”, e promove o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício considera fundamental para romper com o ciclo de subordinação e injustiças sociais (PATEMAN, 1970, apud. HELD, 1987, p. 233-234).

Segundo Held, através das proposições para a democracia participativa a “nova esquerda” buscou-se “combinar e remodelar” idéias das tradições liberal e marxista. Os teóricos dessa vertente política consideravam que as instituições centrais da democracia liberal – partidos concorrentes, representantes políticos, eleições periódicas – seriam elementos inevitáveis em sociedade participativa. Mas ressaltavam também a centralidade da autodeterminação do povo na definição e construção do interesse comum (HELD, 1987, p. 235 e 237).

Em suma, a democracia participativa surgiu como uma proposta de solução para os limites da democracia liberal, mas a questão central da separação entre as esferas econômica e política permaneceu intocada, nenhuma dessas soluções (democráticas) conseguiu resolver o

problema dos limites estruturais da democracia sob o capital. Os arranjos institucionais participativos apresentam-se muito mais como corretivos aos defeitos do liberalismo, do que como instrumentos capazes de assegurar a auto-organização, a autonomia e participação cidadã nas decisões fundamentais da vida coletiva.

Surgem novos modelos de democracia, os mais destacados são a *democracia deliberativa* e a *democracia dialógica*. A primeira ganhou relevo no início da década de 1990, sendo Jürgen Habermas considerado seu grande expoente e precursor, a segunda, é modelo de democracia defendido pela terceira via de Anthony Giddens.

A democracia deliberativa é considerada *mais* avançada que a vertente participativa. De acordo com seus defensores, não se trata apenas de estender a participação a um número cada vez maior de esferas sociais, mas sim de alterar a forma como o poder político é exercido e legitimado. Em contraste com a democracia representativa, cuja legitimidade do processo decisório provém do resultado eleitoral, na democracia deliberativa essa justificação advém de processos de discussão e dos procedimentos envolvidos no processo decisório, ou seja, o que confere legitimidade ao exercício do poder político é o debate público entre cidadãos livres e com condições iguais de participação.

Em linhas gerais, Luchmann (2002, p. 1) define a democracia deliberativa da seguinte forma:

A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política, caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias ‘realistas’ da democracia que, a exemplo do ‘elitismo democrático’, enfatizam o caráter privado e instrumental da política.

O conceito de democracia deliberativa tem em Habermas a sua proposição original. O filósofo alemão construiu “um conceito procedimental de política deliberativa” a partir da distinção e conciliação de elementos dos modelos liberal e republicano de democracia e cidadania<sup>33</sup>. Para Habermas (2005), a diferença decisiva entre os dois modelos está na compreensão dos tipos de processos democráticos de formação da opinião e da vontade política prevalecente na sociedade, bem como na compreensão da natureza dos processos políticos.

---

<sup>33</sup> HABERMAS, J. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Revista On-Line de la Universidad Bolivariana**, Santiago/Chile, vol. 4, n. 10, 2005. Disponível em: [www.revistapolis.cl](http://www.revistapolis.cl). Acesso em: março de 2006.

Na concepção liberal, o processo democrático cumpre a tarefa de “programar o Estado no interesse da sociedade”, ou seja, a política tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados frente a um aparato estatal que se especializa no emprego administrativo do poder político para conseguir fins coletivos. Sob a concepção republicana, a política não se restringe a uma função de mediação, é um elemento constitutivo de todo o processo social e tem um fim em si mesma. O processo democrático consiste na generalização e aprofundamento da autodeterminação cidadã na formação política da opinião e do interesse comum (HABERMAS, 2005).

Para este autor, os dois modelos também apresentam distinções profundas quanto à natureza do processo político. Segundo a concepção liberal, a política é em essência uma luta por posições que asseguram a capacidade de dispor de poder administrativo. A formação da opinião e da vontade política é determinada pela competição dos atores coletivos. Os indivíduos motivados por interesses próprios atuam estrategicamente visando conservar suas posições de poder ou para adquiri-las. O êxito é medido pelo acesso dos cidadãos a pessoas e a programas, quantificado pelo número de votos obtidos nas eleições. Os votos expressam as preferências dos eleitores. Estes, por sua vez, decidem os seus votos como quem atua no mercado, orientando-se para obter o maior benefício possível (HABERMAS, 2005).

Na concepção republicana, segundo Habermas, a formação da opinião e da vontade comum no espaço público e no parlamento não segue as estruturas dos processos de mercado, mas sim estruturas específicas e próprias “de uma comunicação pública orientada para o entendimento”. Para o autor, o diálogo e não o mercado é o paradigma da política entendida como uma prática de autodeterminação cidadã. A formação democrática da vontade comum se efetua na forma de uma “autocompreensão ética”.

Comparando os dois modelos afirma que o republicano tem vantagens e desvantagens em relação ao modelo liberal. O modelo republicano possui a vantagem de se apoiar na idéia democrática radical de auto-organização da sociedade mediante cidadãos comunicativamente unidos, e não apenas de derivar os fins coletivos de um “deal” entre interesses privados contrapostos. A desvantagem consistiria no fato de ser demasiado idealista, na medida em que faz depender o processo democrático das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum (HABERMAS, 2005).

Ao propor um conceito de política deliberativa, Habermas (2005) sustenta que a concepção liberal e a concepção republicana “podem compenetrar-se e complementar-se de forma racional”. Neste sentido afirma:

[...] a política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no meio que representam as deliberações, se estão suficientemente institucionalizadas as correspondentes formas de comunicação. Portanto, tudo vem a girar em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade política sua força legitimadora. O terceiro modelo de democracia (...) se apóia precisamente nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais porque se efetua em toda sua extensão no modo e estilo da política deliberativa (HABERMAS, 2005, tradução nossa).

Mas o autor sugere que a conversão do “conceito procedimental de política deliberativa” em núcleo normativo de uma teoria da democracia, resulta tanto diferenciações a respeito da concepção republicana de Estado como uma comunidade ética, quanto a respeito da concepção liberal do Estado como protetor de uma sociedade centrada na economia. Dessa forma, vislumbra o processo de formação democrática da opinião e da vontade comum, como um procedimento que não se baseia em direitos universais (liberalismo) ou em substância ética de uma determinada comunidade (comunitarismo), mas nas regras do discurso e formas de argumentação, cujo conteúdo normativo é tomado da “ação orientada para o entendimento”. Assim, além da agregação de interesses, o procedimento democrático permitiria a possibilidade de transformação dos interesses por meio de trocas de informações e argumentações (FLEURY, 2003, p. 7).

Silva (2004, p. 2) sintetiza as características da democracia deliberativa a partir da consideração de três pressupostos fundamentais que a distingue de outras teorias da democracia. Esses pressupostos na opinião do autor consistem, em primeiro lugar,

[na] sua insistência na noção de ‘debate racional’ enquanto procedimento político por excelência, em vez da noção de ‘compromisso entre interesses divergentes’. Em segundo lugar, (...) ao invés de um ato privado como é o voto, a democracia deliberativa aposta num ato público enquanto ato político por excelência – a troca livre e pública de argumentos. Em terceiro lugar, a idéia de que se trata de deliberação realmente democrática, no sentido de que incorpora princípios essenciais do ideário democrático como a igualdade política de todos os participantes e a sensibilidade ao interesse público (SILVA, 2004, p. 2).

Assim, desde o início da década de 1990, a vertente deliberativa vem ocupando um lugar de destaque nas discussões sobre a democracia contemporânea. Os autores que se localizam nesta perspectiva também buscam situá-la como uma alternativa à hegemonia da democracia liberal. Na democracia deliberativa a ênfase é posta no estabelecimento de condições para a discussão livre, igual e racional entre os cidadãos. A legitimidade do processo político decorre das decisões coletivas originadas de arranjos que agregam escolhas coletivas que são estabelecidas em condições de livre e pública argumentação entre iguais, ou seja, entre aqueles que serão governados por estas decisões.

Mas as posições dos *deliberacionistas*<sup>34</sup> quanto à perspectiva liberal não são unívocas. Existem aqueles que atuam no âmbito do próprio paradigma liberal e buscam elementos da teoria deliberativa para corrigir os defeitos do liberalismo, como é o caso, por exemplo, dos teóricos denominados liberais constitucionalistas; e aqueles como Habermas, que buscam conciliar na democracia deliberativa elementos da teoria republicana e liberal; e, por fim aqueles que rejeitam totalmente o liberalismo (SILVA, 2004).

Quanto a essas distinções, merece destaque a crítica que aponta a perda de impulso crítico da teoria democrático-deliberativa e a sua incorporação como “um aspecto a mais do constitucionalismo liberal”. Neste caso, a crítica ao modelo sugere que a perspectiva deliberativa estaria se afastando cada vez mais do “projeto original de radicalização das instituições democráticas”, sendo a ela acrescidos apenas novos requisitos formais de legitimidade à medida que a mesma perde terreno para uma acomodação ao *status quo* nos países avançados. A capitulação à perspectiva liberal reside na crença de que a implantação ou aprimoramento dos mecanismos de democracia deliberativa se dá fundamentalmente por mudanças constitucionais e legais (DRYZEK, 2000, apud MIGUEL, 2001, p. 175).

Não apenas a incapacidade de ultrapassar a perspectiva liberal constitui aspectos problemáticos da democracia deliberativa. Suas proposições soam como idealismo ingênuo quando contrastada a situações de extrema desigualdade e dominação econômica. Podemos indagar, conforme sugere os críticos situados ideologicamente à esquerda, se em tais contextos as decisões políticas serão de fato tomadas por aqueles que estarão submetidas a elas, ou ainda, se os procedimentos privilegiados pelos deliberacionistas: “a troca livre e pública de argumentos racionais” não excluiria certas vozes dos fóruns de deliberação política, mais precisamente, aquelas pertencentes aos mais desfavorecidos e que via- de- regra têm uma capacidade mais limitada de argumentação racional, privilegiando em contrapartida, aqueles melhor dotados de capacidade argumentativa (MIGUEL, 2001; SILVA, 2004).

Dessa forma, a democracia deliberativa também se mostra incapaz de impedir que discursos dominantes e interesses particulares, graças às ideologias e a competência discursiva de determinados grupos, passem por interesses coletivos. A ênfase na argumentação racional em fóruns constituídos por uma pluralidade de indivíduos de diferentes

---

<sup>34</sup> Segundo Luis Felipe Miguel, os deliberacionistas ocupam atualmente lugar central nas discussões sobre o significado da democracia, estão vinculados à corrente nomes como James Bohman, Joshua Cohen, Iris Marion Young, Amy Gutmann, John Rawls e Cass Sustein, além de seu principal inspirador Jürgen Habermas. Cf. MIGUEL, Luís Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 16, n. 46, junho 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid). Acesso em: 27 de março de 2006.

origens sociais pode conduzir a situações em que os mais competentes neste tipo de comunicação “ganhem” sempre o debate, independente, de se considerar quem está ou não com a razão. O reconhecimento dessa dificuldade tem levado segundo Miguel, à aceitação de outras formas de discurso como o testemunho, a narrativa, a saudação e a retórica (MIGUEL, 2001; SILVA, 2004).

Segundo Miguel (2001, p. 177), a confluência entre a democracia deliberativa e o constitucionalismo liberal “não é um acidente de percurso, mas um efeito de similaridades profundas entre as duas vertentes”, apela-se para um conjunto imparcial de regras sempre que a economia de mercado se mostra ineficaz na coordenação de interesses privados dos indivíduos. O autor sugere ainda que sem uma ruptura com o idealismo que subjaz a concepção deliberativa, qualquer crítica à democracia realmente existente ficará comprometida.

Mas, não se trata apenas de uma ruptura com o idealismo, visto que nessa concepção a democracia pode conviver muito bem com as contradições e desigualdades geradas pelo sistema do capital. Os constrangimentos materiais à participação permanecem inalteráveis, pois se mantém o elemento que torna possível associar democracia e capitalismo, a saber: a separação das esferas econômica e política. Com isso é factível vislumbrar um Estado *democrático e participativo* assentado em uma sociedade civil também democrática e participativa.

A democracia deliberativa, assim como a vertente participativa é uma variante da democracia liberal. Através de procedimentos participativos e deliberativos ampliam-se os espaços de atuação dos atores sociais, entretanto, esses procedimentos não são suficientes para se enfrentar os problemas colocados à democracia pelo ordenamento capitalista. Não tocam, portanto, nos constrangimentos que a propriedade privada dos meios de produção (mais do que simplesmente a desigualdade econômica) impõe à livre deliberação política, no âmbito do Estado e da vida cotidiana (MIGUEL, 2001).

As críticas apresentadas podem ser aplicadas, integralmente, à proposta de democracia dialógica de Giddens (1997), até porque ambas (deliberativa/dialógica) consistem na mesma idéia: o diálogo como fundamento para a autodeterminação democrática.

Conforme já ressaltado, Giddens propõe superar as deficiências da democracia liberal com a proposição de “formas radicais de democratização”, a democracia dialógica, no seu entendimento, possui essa radicalidade, na medida em que a sua extensão é uma maneira de criar uma arena pública onde questões controversas podem ser tratadas e até resolvidas “por meio de diálogo em vez de por formas preestabelecidas de força”. A democracia dialógica

pode ser estendida para as mais diversas atividades e relações sociais. Enfim, com a democracia dialógica abre-se a possibilidade de “democratizar a democracia” (GIDDENS, 1997, p 52).

Perry Anderson (1997) faz as seguintes considerações com relação à proposta de democracia da terceira via: (a) pressupõe a existência de uma uniformidade entre diferentes grupos sociais; (b) nega o caráter estratégico da política, ou seja, política “não é uma troca de opiniões, mas uma disputa de poder”; (c) as condições de comunicação e expressão política são “vastamente desiguais (...) em sociedades divididas em classes”; (d) ignora que a “realidade primária permanece em luta”. Por tudo isso, afirma que o modelo do diálogo não passa de um “engodo” (ANDERSON, 1997, p. 63).

As experiências de Orçamento Participativo não podem ser deslocadas de uma compreensão mais profunda sobre o significado das mudanças estratégicas no pensamento dos socialistas e social-democratas que resultaram na proposição de distintos modelos de democracia que, no entanto, não se diferenciam em seus fundamentos mais gerais. Na presente investigação – tanto no estudo teórico (Cap.2) como no estudo de caso da Prefeitura de Belo Horizonte – as práticas de OP serão examinadas vis-à-vis às reestruturações do Estado, às tensões entre o público e o privado delas decorrentes, bem como às perspectivas de governabilidade do capital.

#### **1.4 Sociedade civil e esfera pública**

A transformação da sociedade civil em uma esfera distinta do Estado e do Mercado e, conseqüentemente, no *locus* da democracia, da participação e do diálogo consistiu em mais uma ressignificação importante empreendida pelos ideólogos do social-liberalismo e/ou terceira via. Assim, o termo sociedade civil tornou-se categoria analítica central para a compreensão das profundas mudanças ocorridas nas relações entre Estado e sociedade, mais precisamente, entre o Estado/público e mercado/privado.

O debate sobre a sociedade civil ganhou destaque a partir de 1970, impulsionado pela crise e resistência aos regimes de socialismo real do leste europeu, bem como às restrições a organização autônoma da sociedade. Nos países de democracia liberal foi desencadeado pela crítica quanto à incapacidade das formas clássicas de participação e representação (partidos, sindicatos, eleições) em atender plenamente as demandas por participação de amplos segmentos da população.

O momento de ascensão dessa visão de sociedade civil corresponde, portanto, ao aprofundamento da crise do paradigma keynesiano e derrocada do socialismo real na União Soviética e no Leste Europeu, e à difusão da idéia do *fim da história*, compreendida como a ausência de alternativas ao capitalismo. Um contexto em que os pressupostos liberais do livre mercado são reafirmados vis-à-vis ao Estado e de abandono ou perda da centralidade histórica da categoria classe social.

O neoliberalismo com suas críticas à ação intervencionista e ao crescente papel desempenhado pelo Estado na regulamentação da vida social compreende a sociedade civil como espaço de sociabilidade distinto do mercado e do Estado. O termo sociedade civil passa a ser utilizado para *demonizar* o Estado e para confundir sociedade civil com o mercado. Com isso o público e o privado - pólos antagônicos que marcaram a construção da modernidade – cedem lugar para a oposição entre o estatal e o privado. A crítica ao estatismo tem como contraponto o mercado, lugar da eficiência, do mérito, da iniciativa e da criatividade. A oposição estatal/privado favorece os neoliberais, pois permite a desqualificação do Estado e o desaparecimento do público (LEHER, 2005b; 2005c).

O pensamento da esquerda liberal também ajudou a difundir uma imagem de sociedade civil como esfera plural de interesses e expressão democrática de uma vontade geral, apartada do Estado<sup>35</sup>. Segundo Navarro (1999), essa imagem pode ser encontrada tanto nas experiências de administração participativa de governos de esquerda, quanto nas proposições neoliberais que enfatizavam a descentralização e a participação social na consolidação de novos formatos institucionais para os países recém-saídos de regimes centralizadores e autoritários.

Para o social-liberalismo<sup>36</sup>, o diagnóstico do esgotamento do modelo de crescimento econômico e de organização produtiva centrado no Estado indicava a necessidade de redesenhar a relação entre o mercado e o Estado. Diante “das opções de ou privatizar o Estado ou estatizar a sociedade” era preciso apoiar políticas que democratizassem ambos, “compreendendo que desestatizar não [significava] necessariamente privatizar”. Assim, as propostas para a esquerda democrática deveriam “enfocar a esfera pública como distinta da esfera privada quanto da esfera estatal como *locus* para a organização de uma sociedade autônoma” (PORTANTIERO, 1992, apud NAVARRO, 1999, p. 294).

<sup>35</sup> Também chamados de pós-neoliberais: teóricos e políticos que apesar de criticarem o fracasso do neoliberalismo e das políticas de ajuste estrutural não romperam com seus fundamentos macroeconômicos e sociais. LEHER, Roberto. A sociedade civil contra a esfera pública. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis: EDUFMA, v. 9, n. 1, p. 129 – 156. jan./jun. 2005c. p. 146.

<sup>36</sup> Nos anos de 1990, a dicotomia entre Estado e sociedade civil passou a ser utilizada pelos defensores do neoliberalismo para “demonizar” o Estado e para confundir sociedade civil com o mercado. Para Coutinho, isso permitiu e facilitou a muitos intelectuais de esquerda que se opuseram à ditadura pudessem a partir de então defender de forma “despudorada o neoliberalismo”. COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de Hoje. In: FÁVERO, Osmar & SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002. p. 35.

A categoria sociedade civil também passou a ser utilizada de forma muito ampla pela esquerda. O movimento da esquerda em direção à sociedade civil trouxe sérias conseqüências para as lutas anticapitalistas. Segundo Ellen Wood (2003, p. 205), a noção de sociedade civil reaparece (após um longo percurso histórico, passando por Hegel, Marx e Gramsci) e se transforma em uma “expressão mágica adaptável a todas as situações da esquerda”, passando a abrigar ao mesmo tempo uma ampla gama de aspirações emancipatórias e “um conjunto de desculpas para justificar o recuo político”. Mesmo que a idéia de sociedade civil caminhasse no sentido da defesa das liberdades humanas contra a opressão do Estado, ou que viesse a designar um território de práticas sociais, instituições e relações, “desprezadas pela velha esquerda marxista”, atualmente, ressalta Wood, “corre-se o risco de ver sociedade civil transformar-se num álibi para o capitalismo”.

Com efeito, sociedade civil substitui a idéia de classe social enquanto sujeito histórico e naturaliza o capitalismo na medida em que os antagonismos de classe – capital e trabalho – são substituídos por uma falsa oposição entre Estado e sociedade civil. Conseqüentemente, o antagonismo entre público e privado é substituído pela oposição entre público e estatal.

Os usos mais comuns do termo derivam, exatamente, da distinção entre sociedade civil e Estado. Os defensores dessa distinção definem sociedade civil a partir de algumas oposições simples: a *esfera estatal* (e seus órgãos militares, policiais, legais, administrativos, produtivos e culturais) e o *espaço não-estatal* (regulado pelo mercado, controlado pelo poder privado ou de forma voluntária) da sociedade civil. Em tal definição, sociedade civil engloba uma variedade de instituições e relações, desde famílias, sindicatos, associações voluntárias, hospitais e igrejas, o mercado, empresas capitalistas, ou seja, toda a economia capitalista. “As antíteses mais significativas são o Estado e o não-Estado, ou talvez o político e o social” (WOOD, 2003, p. 208-209, grifos nossos).

Aparentemente essa dicotomia corresponde “à oposição entre coação, corporificada pelo Estado, e liberdade e ação voluntária, que na prática pertencem, em principio, [mas não] necessariamente, à sociedade civil”. Essa distinção entre Estado e sociedade civil é defendida com base em dois argumentos: o primeiro chama a atenção para os perigos da opressão do Estado e para a necessidade de definir limites adequados para suas ações, organizando e reforçando a pressão contra ele dentro da sociedade, o que significa, em outros termos, o retorno da preocupação liberal com a limitação e legitimação do poder político, em especial, com o controle desse poder pela liberdade de associação e organização autônoma da sociedade, “que a esquerda geralmente despreza, tanto na teoria quanto na prática”; o segundo argumento alega que o conceito de sociedade civil “reconhece e celebra a diferença e a

diversidade”. Seus defensores afirmam que o pluralismo é “um bem primário”, em oposição ao marxismo que consideram essencialmente monístico, reducionista e economicista (WOOD, 2003, p. 209).

Da idéia predominante de sociedade civil também decorre a visão da sociedade moderna como uma organização complexa, heterogênea, e constituída por uma pluralidade de esferas (econômica, política, cultural, etc.). Neste contexto, a oposição entre capital e trabalho perde centralidade, pois o sistema capitalista é reduzido a uma das muitas esferas da sociedade moderna. O capitalismo deixa de ser determinante e “é reduzido ao tamanho e peso de outras instituições singulares e específicas e desaparece na noite conceitual em que todos os gatos são pardos”. Contraditoriamente, essa estratégia de “dissolver o capitalismo” em uma pluralidade de instituições e relações sociais acaba por enfraquecer o conceito de sociedade civil tanto sua capacidade de “enfrentar a limitação e legitimação do poder”; quanto na sua utilidade de “orientar projetos emancipatórios” (WOOD, 2003, p. 212).

Segundo Wood, as teorias atuais “ocultam” o sentido distintivo de sociedade civil como forma específica do capitalismo, uma totalidade sistêmica em que se localizam todas as outras instituições, em que “todas as forças sociais têm de encontrar seu caminho, uma esfera específica e sem precedentes de poder social, que propõe problemas inteiramente de legitimação e controle, problemas que ainda não foram encarados pelas teorias tradicionais do Estado, nem pelo liberalismo contemporâneo” (WOOD, 2003, p. 212).

Em suma, além de suspender o conceito de classes, a noção de sociedade civil é usada para identificar uma arena de liberdade fora do Estado, um espaço de autonomia, de associação voluntária, de pluralidade e até de conflito, um espaço a ser garantido, fundamentalmente, pela vigência da democracia formal, permitindo até o surgimento, dentro deste arcabouço institucional, de *formas radicais* de democracia, como é o caso das chamadas democracias deliberativas ou dialógicas.

Na América Latina e no Brasil, a emergência do conceito está associada à resistência aos regimes militares. Segundo Sérgio Costa (2002), a difusão do termo sociedade civil no Brasil coincide com a resistência ao regime militar implantado após golpe de Estado, em 1964, e representou, no início dos anos de 1970, base de sustentação para o projeto de oposição ao regime autoritário. Naquele momento, conforme sustenta este autor, buscava-se mais um marco conceitual para dar suporte à organização da resistência contra os militares, do que discutir a existência propriamente dita de uma sociedade civil, no Brasil.

Desde então, tem prevalecido uma concepção sociedade civil como ente autônomo, separado do Estado e da economia. Segundo Nogueira (2003, p. 188), com a crise do estado

autoritário e dos padrões societários a ele submetidos, os movimentos, ações e organismos puderam se enraizar em um terreno que já não podia mais ser plenamente regulamentado pelo Estado, isso acabou por levar à idéia de que teria surgido uma “terceira esfera” separada do mercado e do Estado. A expressão sociedade civil ficou “colada a essa terceira esfera”, sendo a ela transferida “toda a potência da ação democrática mais ou menos radical, da luta por direitos e da constituição de uma esfera pública não integrada ao estatal e assentada no livre associativismo dos cidadãos”.

Acreditava-se que as organizações que emergiam da sociedade civil “agiriam com um ator único capaz de renovar todo o sistema político”, ou seja, não se tratava de uma luta dos movimentos sociais, populares e/ou reivindicativos pelo atendimento de suas demandas, mas da luta da *sociedade civil* pela redemocratização (CARDOSO, 1988, p. 369, grifos nossos).

No contexto das lutas pela redemocratização até meados da década de 1980, o termo sociedade civil adquire grande centralidade e passa a incorporar uma extensa gama de atores sociais: organizações de base, a igreja progressista, o novo sindicalismo, setores empresariais, partidos e políticos. Enfim, praticamente, todos os protagonistas do processo de restabelecimento da democracia, e até mesmo aqueles que haviam sustentado e se beneficiado da ditadura<sup>37</sup> (LEHER, 2005c).

Também aqui, o termo passa a expressar uma visão dicotômica do Estado e da sociedade. A sociedade civil é então concebida como o “reino da pureza e da solidariedade”, como espaço de liberdade e democracia, e o Estado como o mal absoluto (COUTINHO, 2002, p. 34).

Segundo Leher (2005c), essa associação é fruto de uma operação ideológica habilmente urdida através da teorização das transições democráticas elaborada por Stepan e Guillermo O’Donnell, e difundida no Brasil, por Fernando Henrique Cardoso. Na sua avaliação a teoria do autoritarismo,

[...] possibilitou a grande operação ideológica de centralização do campo teórico na polarização estatal/privado, deslocando o público. Desse modo, os termos em antípoda passaram a ser Estatal-autoritário x Privado-democrático. A democracia deveria ser buscada na sociedade civil. Não importa que empresários tenham sustentado e se beneficiado da ditadura (LEHER, 2005c, p. 143).

No contexto da “transição democrática”, sociedade civil foi associada à liberdade e aos direitos civis e o Estado identificado com o autoritarismo, com a burocracia e com a

---

<sup>37</sup> Na América Latina, os regimes militares no Chile, na Argentina e no Brasil não eliminaram todas as associações independentes do estado militar, nem a chamada “opinião pública” controlada por fortes grupos econômicos. O que foi destruído pela intervenção militar foram as organizações das camadas mais baixas, ou seja, os sindicatos operários, as associações dos camponeses, dos indígenas. Em todos os casos de golpes militares na América latina sua “função principal foi a eliminação radical de todas as atividades autônomas do povo”. MESCHKAT, Klaus. **Uma crítica a la ideologia de la “socied civil”**. Disponível em <http://www.forociudadano.com/ideas/MeschkatSociedadCivilCritica.htm>, acesso março de 2006.

ineficiência. A teoria que deu sustentação à transição democrática no Brasil também consagrou o liberalismo como modelo de democracia, com isso, a transição democrática limitou-se às mudanças institucionais. Com isso, “nenhuma reforma de caráter econômico ou social que alterasse as relações de poder na direção de sua democratização foi posta em prática” (LEHER, 2005c, p. 144).

O conceito de sociedade civil tornou-se operacional tanto para a implantação no país da primeira geração de reformas neoliberais, no início da década de 1990, quanto para a implementação das *novas* recomendações dos organismos internacionais, particularmente, as do Banco Mundial para a América Latina, após a constatação do fracasso do neoliberalismo expresso na piora generalizada das condições sociais, na região, principalmente, do aumento acentuado da pobreza, do desemprego e da desigualdade econômica.

No contexto de reformulação do pensamento neoliberal é atribuído um papel ainda mais fundamental à sociedade civil, considerada um espaço de ajuda mútua, de solidariedade/responsabilidade social e de promoção da cidadania. Para a eficácia das políticas pós-neoliberais (da Terceira Via) é necessário que a sociedade civil exerça o controle público da esfera estatal, que implemente ações para prevenir a violência através da ação de grupos de auto-ajuda, estimule a família, e incentive um envolvimento cívico de indivíduos e grupos sociais, etc. É necessário reforçar o papel das organizações não governamentais, dos grupos de auto-ajuda, dos empresários, e do voluntariado na complementação e até mesmo na substituição das atividades do Estado.

Também é enfatizada a *ampla* participação social, com o envolvimento dos indivíduos nas decisões quanto às políticas públicas e o controle do Estado. Especialistas em desenvolvimento descobrem, que para o êxito dos programas e aperfeiçoamento dos governos é fundamental a participação, a consulta aos clientes e usuários, atribuindo centralidade aos planejamentos participativos. Em alguns casos, a participação passa a ser condição para aprovação e financiamento de projetos de desenvolvimento social (NAVARRO, 1999).

Além da participação da sociedade civil, a descentralização administrativa também passou a ser defendida, tornando-se mote do discurso democratizante tanto de setores progressistas, quanto de setores mais diretamente identificados com o ideário neoliberal.

Conforme anteriormente destacado, deriva da oposição Estado/sociedade civil a idéia de espaços públicos não-estatais. Na esteira dos projetos em discussão (neoliberal e pós-neoliberal) vale a pena destacar como essa concepção se apresenta em uma proposta concreta de reformulação do Estado no Brasil.

A noção de público não-estatal foi amplamente difundida no âmbito do Plano diretor da reforma do aparelho do Estado brasileiro elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – presidido pelo ministro Bresser Pereira. A reforma do Estado consistia em transformar a administração pública burocrática em uma administração pública de tipo gerencial, cuja idéia central era obtenção de resultados a partir da descentralização, da delegação de autoridade e de competências, partindo de uma clara definição dos setores através dos quais o Estado operaria. Neste sentido, comporia o Estado moderno os seguintes setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico e as atividades exclusivas são propriamente o Estado, ou seja, aquilo que não pode ser transferido para a esfera privada. A produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelas empresas estatais, passíveis de privatização, e os serviços não-exclusivos são tudo aquilo que o Estado provê (educação, saúde, cultura, pesquisa científica), mas que não envolvem o exercício de poder extroverso do Estado, podendo assim, também ser oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Neste *novo* contexto, compete ao Estado financiar, em parte, e avaliar os serviços e atividades não exclusivas e competitivas do Estado por meio de contratos de gestão. O setor público não-estatal é a sociedade civil, entendida como um vasto conjunto de organizações sociais que são públicas porque estão voltadas para o interesse geral, mas não-estatais porque estão fora do aparelho estatal. O setor público não-estatal também é frequentemente denominado *terceiro setor*.

Em síntese, o termo público não-estatal está associado a uma concepção de sociedade civil entendida como instância capaz de substituir o Estado em muitas de suas funções, particularmente, quanto ao provimento de políticas sociais. A expressão sociedade civil tem sido utilizada para designar qualquer tipo de associação voluntária e/ou para expressar a idéia de um espaço mais dinâmico e ágil em relação ao Estado.

O giro ideológico na idéia de sociedade civil foi bastante profundo. Para exemplificar essa mudança comparemos a noção apresentada como as concepções vigentes no curso do pensamento político dos últimos séculos, destacando o significado de sociedade civil desenvolvido por Gramsci.

Na sua versão clássica, sociedade civil (*societas civilis*) contrapõe-se a sociedade natural (*societas naturalis*). De Thomas Hobbes a Jean Jacques Rousseau, sociedade civil foi entendida como sinônimo de sociedade política e, portanto, de Estado. Para Rousseau,

sociedade civil é a sociedade civilizada, mas não necessariamente a sociedade política, que emerge com o Contrato Social. O significado moderno de sociedade civil tem em Hegel o seu fundador. Para Hegel, a sociedade civil é a esfera da vida ética interposta entre a família e o Estado. A mudança da sociedade civil para o Estado verifica-se quando as partes da sociedade, que nascem da dissolução da família (classes sociais), se unificam num conjunto orgânico, é o campo onde os indivíduos, como pessoas privadas, buscam a satisfação de seus interesses. Em Marx, sociedade civil é o espaço onde se dá as relações econômicas, “as relações materiais de vida”, as relações que caracterizam a estrutura de cada sociedade, ou “a base da estrutura social”. Mas a “sociedade burguesa” não somente reúne o modo “burguês” de produção, mas também as relações jurídicas e políticas. A sociedade civil é a sociedade capitalista, com todas as formações sociais que lhe são próprias (BOBBIO, 1998, p. 1209; SANTOS, 2000).

Partindo de Marx, Gramsci vê a sociedade civil como um momento de elaboração das ideologias e das técnicas de consenso. Sociedade civil é o lugar onde são gestados os diversos projetos hegemônicos, é o lugar onde se confrontam diferentes projetos de sociedade, até prevalecer um que determina a direção geral na economia, na política e na cultura. Não é apenas o território que a burguesia reservou para as suas iniciativas econômicas e para a estruturação da sua hegemonia no mundo moderno. Na sociedade civil, as classes subalternas também podem encontrar um espaço privilegiado para organizarem suas associações, articularem suas alianças, confrontarem seus projetos de sociedade e de política e disputarem o domínio da hegemonia. É, portanto, o espaço decisivo onde as classes trabalhadoras podem aprender a travar lutas em diversas frentes para neutralizar o poder da classe dominante e promover a emancipação social e política das massas populares, universalizando os valores da liberdade, da responsabilidade e da participação, tornando obsoleta a função do Estado (SEMERARO, 1999, p. 131, 158).

Está aberta, assim, a possibilidade de que a ideologia das classes subalternas obtenha a hegemonia no interior de um ou vários aparelhos privados de hegemonia<sup>38</sup>, antes mesmo de terem conquistado o poder de Estado no sentido estrito e de tornarem-se classes dominantes.

A concepção de Gramsci contrasta profundamente com a visão de sociedade civil atualmente difundida (lugar da colaboração e da conciliação das classes). A dicotomia entre

---

<sup>38</sup> Para Gramsci a superestrutura é formada por duas esferas: a sociedade política que é composta pelos “aparelhos repressivos de Estado”, ou seja, pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência; e a sociedade civil, formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, pelos chamados “aparelhos privados de hegemonia”, que compreendem o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, etc.

Estado e sociedade civil oculta a dominação e a coerção presentes na sociedade civil. Para Gramsci, sociedade civil é o Estado, é um momento do Estado. Nela existe luta de classes, ela é o terreno da luta de classes. Portanto, recuperar o seu sentido político é algo que se faz necessário e urgente (COUTINHO, 2002).

Sociedade civil não é “a extensão mecânica da cidadania política ou da vida democrática”, representa no mundo moderno uma nova forma de poder social que se formou com a transferência de muitas funções coercitivas que antes pertenciam ao Estado para a esfera privada. Não é “uma arena social organizada exclusivamente pelos bons valores ou pelos interesses justos, mas um terreno que também abriga interesses escusos, idéias perversas e valores egoísticos, no qual podem desenvolver muitas atitudes e condutas incivis” (NOGUEIRA, 2003, p. 195).

Nesta seção buscamos ressaltar as conseqüências políticas e teóricas decorrentes da emergência de uma visão de sociedade civil como instância deslocada e oposta ao Estado. Nesse léxico social-liberal também a noção de esfera pública é ressignificada, passando a ser entendida como público não-estatal: *lócus* de práticas sociais democráticas e de emergência de *novos sujeitos* coletivos e/ou espaços forjados entre o Estado e sociedade civil, mas diferente e superior a ambos. Sob essa perspectiva, esfera pública se confunde com a sociedade civil e somente em seu âmbito será capaz de realizar-se. Como salientado no capítulo, resulta dessa leitura a crença de que a esfera pública é plenamente compatível com a esfera privada, suprimindo as oposições entre esses adjetivos.

No presente capítulo, procuramos explicitar ainda os deslizamentos semânticos dos conceitos que (pretensamente) fundamentam a *nova política* da terceira via ou do social-liberalismo. As categorias aqui examinadas compõem o arcabouço teórico das experiências de orçamento participativo e, de modo menos sistemático, na discussão da autonomia universitária. Os referidos deslocamentos semânticos – discutidos no presente capítulo – serão examinados nos planos teórico e empírico, tanto nas experiências do OP como nas práticas de exercício da autonomia em uma instituição universitária.

## Capítulo 2 Orçamento Participativo, Democracia e Governabilidade

Apresentado como a grande inovação da esquerda no último quarto do século XX, o Orçamento Participativo (OP) se difundiu rapidamente como uma prática capaz de finalmente substantivar a democracia. Governos de distintos matizes da esquerda adotaram essa sistemática de definição das prioridades da ação de todas as esferas do Estado, sugerindo que a participação popular poderia ser magnificada e, com isso, os governos poderiam, de fato, expressar a vontade da maioria do povo. Com efeito, no debate da terceira via, a participação *ativa* dos indivíduos/cidadãos na administração pública é amplamente defendida e a criação de arranjos institucionais para viabilizar essa participação é parte do programa da Nova Esquerda para administrar o Estado capitalista.

No caso brasileiro, essa crença foi particularmente forte no âmbito municipal, em virtude da autonomia atribuída aos entes municipais pela Constituição Federal de 1988. A Carta de 1988 teria aberto novos caminhos de participação popular também nas universidades, através justamente da autonomia assegurada no Artigo 207. Este capítulo pretende examinar essas experiências e, a partir de um olhar mais distanciado no tempo e sensibilizado pela teoria, discutir como a temática está tensionada entre perspectivas e expectativas de democratização do Estado ainda presentes em movimentos e, cada vez mais, como as referidas práticas compõem as estratégias de governabilidade do capital em um contexto de profundos ajustes neoliberais.

Enquanto processos contraditórios, carregados de tensões, os pólos em antípoda não se anulam, em um jogo de soma zero, havendo, conforme este estudo, a predominância do uso desses mecanismos (conselhos, OPs) como instrumentos de *governança democrática* – que, conforme a situação das lutas sociais pode ser mais ou menos aberta à participação de movimentos autônomos – que não atingem o núcleo decisório da distribuição do poder de definição das verbas públicas.

O objetivo central deste capítulo é teórico. Não há como problematizar as experiências de OP sem discutir os seus pressupostos mais relevantes, como sociedade civil, esfera pública e democracia deliberativa examinados no capítulo anterior. Tampouco é possível problematizar os OPs sem examinar, ainda que de modo sucinto, os movimentos populares nos anos de 1980 e 1990.

Entretanto, não é possível examinar o protagonismo social de modo desvinculado da análise da conjuntura do período em discussão. O presente estudo sustenta que as

reconfigurações do Estado em consequência das reformas neoliberais e do ajuste estrutural implantados no início da década de 1990 e a manutenção do núcleo duro do ajuste (política macroeconômica com metas de inflação, de indexação dos títulos da dívida a uma política de juros elevados, de elevados superávits primários e de políticas públicas focalizadas) ao longo dos anos 90, situação que se aprofundou mais ainda na primeira metade do século XXI, impõem limites estruturais às práticas participativas e principalmente ao orçamento participativo. Tais práticas, mesmo em contextos de governos ditos popular-democráticos não alteram o *padrão de poder* do capital que vem retirando do alcance da soberania popular o coração das políticas macroeconômica como a autonomia (formal ou não) dos Bancos Centrais, a tributação excessiva sobre o trabalho, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), manutenção do superávit primário etc.

Tampouco é possível tornar pensável essa opção da Nova Esquerda sem considerar a inflexão política e estratégica dos socialistas e social-democratas. Conforme a argumentação do capítulo anterior, em um primeiro momento, parte importante dos principais partidos de esquerda optou pela via reformista, ainda sem abandonar o objetivo da universalização dos direitos e o horizonte socialista. Contudo, a partir do giro da Internacional Socialista e das mudanças em diversos partidos comunistas (França, Itália etc.) verificado no final dos anos 1970 e, notadamente, nos anos 1980, é possível constatar o total abandono das reformas e, conseqüentemente, da perspectiva socialista, em favor de uma política que visa reformar o Estado para melhor administrar o capitalismo (ajuste estrutural de corte neoliberal) e não para promover os direitos do trabalho. A partir dessa inflexão, os fundamentos do Estado social são paulatinamente abandonados, em especial nos países periféricos e semiperiféricos.

Também não é possível compreender essas profundas mudanças verificadas no campo da esquerda sem considerar as igualmente profundas ressignificações de conceitos que outrora compunham o léxico da esquerda socialista, como as anteriormente elencadas, a saber: sociedade civil, público-privado, democracia, direito social, cidadania, etc.

Este capítulo argumenta que a noção de sociedade civil assume centralidade no debate sobre o OP e, por isso, será preciso examinar a ressignificação deste conceito operada pelas “forças progressistas” que afinal abraçaram essa “nova vulgata” no dizer de Bourdieu e Wacquant (2001, p. 1). Inicialmente, discutimos neste capítulo as mudanças nos movimentos sociais, partidos e sindicatos que os levaram a abandonar o projeto socialista transformador em favor de uma agenda que se limita a administrar o capitalismo por meio da participação na sociedade civil (ressignificada).

## 2.1 O Partido dos Trabalhadores: do *socialismo* ao social-liberalismo

Nesta seção, o estudo revisita parcialmente a história do PT, tendo em vista que a experiência de OP no Brasil foi fortemente marcada pelos governos petistas, como, também, pelo fato de que a experiência concreta aqui examinada é a do OP de belo Horizonte, majoritariamente conduzida pelo PT. A análise, como não poderia deixar de ser, prioriza a discussão da democracia, da sociedade civil e da relação público-privado.

A trajetória do Partido dos Trabalhadores (PT), guardada as suas particularidades, se assemelha à dos partidos social-democratas da Europa que, ao trilharem o caminho da institucionalidade burguesa para dar vida ao projeto socialista, naturalizaram a disjunção da democracia política em relação a sua dimensão econômica, aceitando que a democracia contemporânea se restringe à esfera especificamente política (a economia capitalista é compreendida neste contexto como um dado imutável). A consequência estratégica dessa ótica é que o único meio de fazer política é abraçar a via eleitoral nos marcos da institucionalidade vigente, isso é, sem manifestações e mobilizações sociais pelas mudanças sociais, restringindo as campanhas ao marketing e ao jogo eleitoral, inclusive com uma política de alianças muito além de qualquer arco classista. Nesse percurso, a exemplo dos partidos social-democratas, o PT acabou inserido em um amplo processo transformista, afastando-se da sua base originária, ou seja, das classes trabalhadoras e, com isso, abandonando completamente a perspectiva de transformação socialista da ordem social.

O PT surgiu no início dos anos de 1980 no embate das lutas sociais, questionando o regime autoritário vigente, as condições de vida dos trabalhadores e a arcaica estrutura sindical atrelada ao Estado. No curso de sua história, o partido foi paulatinamente se distanciando de suas bases e das lutas dos trabalhadores, abandonando o projeto de transformação social, as bandeiras de luta emancipatórias e socialistas, para se submeter a uma política de adaptação e subordinação passiva à ordem (SOARES LIMA, 2005).

Essa inflexão se dá, principalmente, a partir dos anos de 1990, sob a direção da Tendência Articulação, corrente hegemônica no partido. Mais precisamente, a partir da derrota eleitoral nas eleições para a presidência da República em 1989, quando a política do PT passa a se caracterizar por uma postura mais defensiva e institucional, abandonando a perspectiva de independência de classe, e apontando como horizonte as eleições e a política de alianças com partidos da burguesia, em detrimento da organização e mobilização dos trabalhadores.

Apesar de assumir desde a sua origem uma postura crítica e de oposição aos regimes autoritários do leste europeu, alguns autores afirmam que o PT passou a viver uma “crise de identidade” com a derrocada do socialismo dito real e avanço do neoliberalismo nos países dirigidos pelos social-democratas. O colapso do socialismo dito real gerou perplexidades, mas não o suficiente para levar adiante um profundo debate sobre a concepção de socialismo e da transição socialista defendida pelo partido. Ao contrário, parte importante da direção do partido deixa de acreditar na viabilidade do socialismo e nos trabalhadores enquanto sujeito histórico das transformações sociais, e propõe uma atuação em conjunto com os setores modernos das classes dominantes, “para impulsionar transformações graduais na busca de uma economia eficiente que insira o país em condições vantajosas no mercado mundializado ou globalizado” (SOARES LIMA, 2005, p. 65).

Não se trata apenas de ampliar do discurso para além dos interesses dos trabalhadores, mas sim de buscar alianças estratégicas com setores do empresariado para garantir a viabilidade e o crescimento eleitoral do partido. Assim, a referência à perspectiva de classe é substituída pelo apelo à *sociedade civil*. A estratégia era neutralizar ou ganhar apoios no meio empresarial, a aliança com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi abertamente defendida pela Articulação e intelectuais ligados ao partido por considerarem que “a tarefa histórica de um provável governo Lula [caso ganhasse as eleições em 1994] seria a *democratização do capitalismo*” (SILVA, 1998, p. 119 apud SOARES LIMA, 2005, p. 67, grifos nossos).

A burocratização do partido, através da crescente substituição da militância de base por funcionários contratados e o fim dos núcleos de base – substituídos pelos diretórios regionais – contribuíram para tornar a relação entre a base e a direção ainda mais burocratizada e despolitizada. Não que o partido tenha se descolado das bases populares, mas estas deixaram de ser protagonistas das lutas do partido, tornando-se muito mais *base de apoio* a ser convocada nas eleições ou mobilizações de interesse da cúpula partidária.

A defesa do socialismo, ainda que de um socialismo polissêmico, presente em sua origem se torna, portanto, incongruente com os rumos que partido passa a adotar para levar adiante o seu projeto de ascensão ao poder político. Vale a pena reproduzir um trecho do discurso de Lula em 1981 quando da realização da I Convenção Nacional do Partido:

[...] Sabemos que caminhamos para o socialismo, para o tipo de socialismo que nos convém. Sabemos que não nos convém, nem está em nosso horizonte, adotar a idéia do socialismo para buscar medidas paliativas aos males sociais causados pelo capitalismo ou para gerenciar a crise em que este sistema econômico se encontra. Sabemos, também, que não nos convém adotar como perspectiva um socialismo burocrático, que atende mais às castas de tecnocratas e de privilegiados que aos

trabalhadores e ao povo. O socialismo que nós queremos se definirá por todo o povo, como exigência concreta das lutas populares, como resposta política e econômica global a todas as aspirações concretas que o PT seja capaz de enfrentar (...) O socialismo que nós queremos irá se definindo nas lutas do dia-a-dia, do mesmo modo como estamos construindo o PT. O socialismo que nós queremos terá que ser a emancipação dos trabalhadores. E a libertação dos trabalhadores será obra dos próprios trabalhadores (PT, 1998, p. 114, apud SOARES LIMA, 2005, p. 165).

No começo dos anos de 1990 dá-se início ao processo de ressignificação e de abandono do socialismo. No I Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores realizado em 1991, o partido propõe levar adiante um projeto de renovação e de construção de um socialismo democrático, neste momento, socialismo passa a ser definido como sinônimo de “radicalização da democracia”. Também aqui vale a pena reproduzir a resolução aprovada no referido Congresso:

[...] a concepção de socialismo que defendemos pretende superar a experiência econômica do socialismo real, baseada em uma estatização generalizada das atividades econômicas, que promoveu o domínio da burocracia e bloqueou o desenvolvimento da criatividade e do avanço tecnológico. De outro, recusamos o mercado capitalista, organizado sob a lógica do lucro e exploração do trabalho assalariado, concentrador de renda, riqueza e poder como forma de organização da produção social (...) O socialismo pelo qual o PT luta prevê, portanto, a existência de um *Estado de Direito*, no qual prevaleçam as mais amplas liberdades civis e políticas, de opinião, de manifestação, de imprensa, partidária, sindical etc. (PT, 1998, p. 500-501, apud SOARES LIMA, 2005, p. 167, grifos nossos).

O processo de desconstrução da perspectiva socialista prossegue a passos largos. No XI Encontro Nacional (1997) afirma-se que o socialismo não apenas se mostrou incapaz de eliminar os problemas sociais, como esses problemas acabaram por se intensificar em todo o mundo. A saída apontada pelo partido para a crise consiste em promover um crescimento acelerado da economia (capitalista), e socializar a política.

[...] Um novo projeto socialista contemporâneo deve dar conta dos grandes problemas em que o socialismo do século XX acabou fracassando: promover o crescimento acelerado da economia, (...) realizando um processo sustentado de distribuição de riquezas. Mas o socialismo exige, sobretudo, a socialização da política. Por esta razão, há uma ligação umbilical entre socialismo e democracia (PT, 1998, p. 663, apud SOARES LIMA, 2005, p. 168).

Em suma, a perspectiva socialista vai se diluindo cada vez mais, deixando de ser bandeira de luta do partido, substituída pela preocupação crescente com a via institucional e com o projeto eleitoral<sup>39</sup>. Lutar por reformas e defender a democracia passam a ocupar o lugar do socialismo no plano de lutas do partido, e a política alternativa por ele defendida consiste

<sup>39</sup> Segundo Soares Lima (2005), no II Congresso do Partido realizado em 1999, o então deputado federal José Genoíno sugeriu que o termo socialismo fosse erradicado do programa do partido.

em lutar pela “democratização radical da sociedade e do Estado”, “democratizar o Estado” para “torná-lo transparente e socialmente controlado” (PT, 1998, p. 658-659).

O sentido da radicalização da democracia proposta é o mesmo que discutimos no capítulo anterior, ou seja, ampliar a participação da sociedade civil nos assuntos do Estado, em um contexto em que a esfera econômica torna-se cada vez mais intocável e separada da política. A radicalização da democracia defendida pelo PT resume-se em regulamentar o uso de Medidas Provisórias e ampliar a utilização de consultas populares, como plebiscito e referendos, além dos orçamentos participativos. Democratizar radicalmente a sociedade e o Estado significa “impulsionar um desenvolvimento econômico sustentável e solidário”<sup>40</sup>. Aqui a semelhança com o reformismo da terceira via de Giddens é facilmente destacável.

O espectro eleitoral do partido amplia-se, concomitante, à adoção de uma postura cada vez mais moderada (*light*), e assim, conquista governos em vários municípios e estados, elegendo também bancadas expressivas em todos os níveis. A preocupação maior já não pode ser com o socialismo, mas sim em ganhar as eleições para mostrar que o partido pode administrar bem e melhor do que as elites dominantes.

O PT não apenas sucumbiu à lógica eleitoral como parte de um processo de social-democratização do partido, como também assumiu “uma postura de generosidade diante da ordem burguesa e do neoliberalismo”. Em prol de uma ampla aliança de classes sai da agenda política do partido a defesa de uma reforma agrária ampla e sem indenizações, anulação das privatizações, redução da jornada de trabalho sem redução de salários, salário mínimo do DIEESE, ruptura com o FMI e não pagamento da dívida externa. Com isso os governos do PT passam a assumir “o papel de agente reformista da ordem dominante” (SOARES LIMA, 2005, p. 217).

Em 2002, inicialmente a prioridade do arco de aliança era compor com setores da imprecisa burguesia nacional, cujo exemplo mais importante foi a indicação de um empresário de base nacional para compor a chapa na condição de vice-presidente. Contudo, o capital percebendo o risco promoveu um forte ataque especulativo por meio de fuga de capitais (fazendo aumentar a desvalorização do Real) e elevando o risco-país. Nesse ambiente, com Luiz Inácio Lula da Silva ainda liderando as pesquisas, o núcleo dirigente faz uma importante mudança política com a publicação da “Carta aos

---

<sup>40</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções de encontros e congressos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998. p. 658-659.

Brasileiros”<sup>41</sup>. Percebendo que era o custo a pagar para chegar a presidência, o núcleo dirigente do PT aceita ser inserido no bloco de poder dominante, em um vasto processo transformista. É desconcertante a transformação na avaliação do que seria um futuro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os *senhores do mundo* passam a defender abertamente a necessidade de Lula da Silva ser eleito para que o país pudesse renovar o seu ambiente político e seguir avançando nas reformas modernizantes (leia-se, neoliberais), fato que se confirma com o primeiro ministério do governo Lula: os setores dominantes (capital financeiro nacional e internacional; agro-negócio; grande indústria; *commodities*) estão representados respectivamente por Henrique Meirelles (Banco Central), Roberto Rodrigues (agro-negócio) e Luiz Fernando Furlan (*commodities*). O programa também propunha assegurar a manutenção das políticas focalizadas no alívio à pobreza, ou seja, a permanência e aprofundamento da política social do governo anterior<sup>42</sup>.

Em suma, o Partido adota o discurso e a prática de que é possível administrar o Estado capitalista com justiça social e que o elemento diferenciador para isso é a participação da sociedade civil que poderia ser o lócus que a cidadania conduziria a *inversão de prioridades* no sentido da afirmação dos direitos sociais. Esse deslocamento não poderia ter se dado sem profundas alterações nos setores populares e em suas organizações, tema abordado na seção a seguir.

## **2.2 Participação e constituição de sujeitos políticos, no Brasil, nos anos de 1980 e 1990.**

As experiências de participação popular na definição de políticas públicas foram marcantes a partir do ocaso da ditadura empresarial-militar, conferindo um considerável peso aos movimentos populares na luta pela constituinte ao final dos anos 1980. A consideração deste protagonismo é teórica e metodologicamente crucial para tornar pensável, na década seguinte, o OP.

---

<sup>41</sup> O partido assume o compromisso de que irá cumprir todos os acordos e contratos firmados pelo governo Fernando Henrique Cardoso, de manter elevado o superávit primário para pagar os serviços da dívida interna e externa, dar curso a um amplo programa de reformas estruturais (previdenciária, fiscal, tributária, trabalhista, sindical), e envidar esforços para aprovar a emenda constitucional que concede autonomia ao Banco central.

<sup>42</sup> Kátia Lima afirma que essas proposições compõem o eixo articulador do “discurso neoliberal requeitado pautado no horizonte político da humanização do capitalismo, Terceira Via (...), ou seja, a conjugação de crescimento econômico com justiça social ou estabilidade econômica com coesão social.” LIMA, Kátia Reforma universitária do governo Lula: o relançamento do conceito de público não-estatal. In: NEVES, Lúcia M. W. (Org.) **Reforma universitária do governo Lula. Reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004. p. 23-46.

A produção teórica nacional que trata dessa temática é extensa e heterogênea, abarcando diversos aspectos da problemática, em especial em torno do tema dos novos movimentos sociais e suas conexões com os movimentos referenciados no trabalho. Destacam-se, portanto, estudos e análises que enfocam a emergência de sujeitos e ações coletivas de variados tipos, bem como suas formas de organização, atuação e impactos a partir, principalmente, de fins da década de 1970.

Eder Sader (1988) define esse momento como sendo aquele em que os novos personagens políticos entraram em cena, no país. São os movimentos populares urbanos, sindicais, de bairros, reivindicativos, que trazem para o debate público suas demandas e ressaltam a incapacidade do Estado em assegurar minimamente políticas públicas fundamentais ao bem-estar dos cidadãos.

Os primeiros estudos sobre a atuação dos movimentos populares, no final da década de 1970, enfatizaram, principalmente, o repúdio desses movimentos ao Estado e a sua luta para serem reconhecidos como canais de negociação e portadores dos interesses e demandas legítimos de grupos e segmentos da sociedade. A autonomia dos movimentos em relação ao Estado e a crítica aos mecanismos de institucionalização política são características apontadas para os movimentos desse período.

A emergência desses sujeitos coletivos e suas práticas políticas impulsionaram as mudanças no país. A ampliação da participação social nas decisões políticas, o processo de redemocratização e a aquisição dos direitos da cidadania são frutos das lutas sociais travadas no início dos anos 1980. Mas, segundo Ruth Cardoso, se o discurso dos movimentos reivindicativos apontava o “Estado como inimigo”, também o situava “como interlocutor” com quem se pretendia negociar as reivindicações mais imediatas (CARDOSO, 1988, p. 368).

Na perspectiva desta autora, a continuidade da abertura política e, particularmente, o pluripartidarismo, contribuiu para o surgimento de condições diferentes de atuação dos grupos populares. O aparelho do Estado foi se abrindo à participação popular e os grupos locais organizados começaram a ser reconhecidos como interlocutores necessários, principalmente quando da implantação das políticas sociais. Além disso, o pluripartidarismo rompeu com “o bloco oposicionista que se unia contra a repressão e a política econômica antipopular” e muitos que se dedicavam às organizações de base passaram também a se identificar com partidos políticos e buscaram “estabelecer vínculos entre essas duas formas de participação” (CARDOSO, 1988, p. 369).

Ainda sob o regime militar, em particular, após as eleições de 1982, começaram a surgir várias iniciativas que visavam promover o contato do poder público com a população

alvo das políticas sociais. Também adquire relevo o binômio descentralização-participação, com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e outros partidos oposicionistas como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B), defendendo-o como forma de democratizar as decisões do Estado. Assim, setores do Estado passaram a ver como positivo o diálogo direto com os usuários das políticas sociais, além de considerarem a participação um critério auxiliar importante para administrar os escassos recursos destinados às políticas.

Segundo Cardoso, apesar do crescente reconhecimento por parte do Estado da importância do diálogo direto com os setores populares, a consulta aos usuários se limitava a algumas agências e não envolvia a definição de prioridades; os processos eram marcados por “um certo informalismo”, que não deixava claro os limites e os objetivos da participação, nem as regras que definiam os direitos das comunidades, além da descontinuidade dos processos participativos. No entanto, apesar das dificuldades, os atores envolvidos nas experiências de participação reconheciam ser este o caminho para uma relação mais democrática com o aparelho do Estado (CARDOSO, 1988, p. 369).

Em seus estudos, Maria da Glória Gohn (2001) também aponta mudanças importantes na atuação dos movimentos sociais nos anos de 1980 e 1990. Segundo a autora, os anos de 1980 foram marcados pela constituição de um “campo democrático no âmbito da sociedade civil”, com destaque para as formas radicalizadas de mobilização e de pressão diretas para viabilizar o encaminhamento das demandas. Esse momento se caracteriza pela “conquista de canais de participação da população em assuntos que [diziam] respeito à coisa pública”, os sujeitos reivindicativos são postos em novas arenas de luta no interior dos órgãos públicos. Dessa forma, a participação nos anos 1980 tinha como eixo articulador “a ocupação de espaços físicos para que se fizessem ouvir outras vozes além da dos que estavam no poder” (GOHN, 2001, p. 52 e 55).

Já os anos de 1990 são marcados, conforme a autora, pela mudança no paradigma da gestão dos bens públicos. Essa mudança decorre, em parte, da ascensão ao poder da oposição às elites tradicionais e caracteriza-se pela construção de espaços de participação “lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocam entre o público e o privado, originando o público não estatal”. É o caso, por exemplo, dos conselhos gestores de políticas sociais e os orçamentos participativos (GOHN, 2001, p. 56).

Na sua perspectiva teria surgido uma “nova concepção de participação”, com os movimentos radicalizados cedendo espaços para as formas institucionalizadas de participação, a ênfase volta-se para as políticas públicas, com a criação de mecanismos “participativos” de

planejamento e de alocação de recursos. Exemplos da institucionalização da participação dos sujeitos coletivos são a sua inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, através dos conselhos gestores e dos orçamentos participativos (GOHN, 2001, p. 57).

Cabe destacar que sob a perspectiva neoliberal que passa a predominar no país a partir, principalmente da década de 1990, a participação passa a ser vista como um requisito necessário para assegurar eficiência, efetividade, sustentabilidade e equidade dos projetos e políticas públicas. Assim, apesar da importância dos conselhos na ampliação da participação nas decisões concernentes às políticas públicas (saúde, educação, direitos da mulher, direitos das crianças e adolescentes) e no controle estatal, o debate atual sobre o papel desses mecanismos de participação tem revelado, principalmente, seus limites quanto à ampliação dos direitos e da esfera pública, bem como o fato de terem o seu caráter modificado com vista a legitimar as políticas neoliberais.

Ilse Silva (2003), analisando as formas de ação coletiva e a literatura que trata da participação popular nos anos 1980 e 1990, também destaca mudanças na atuação dos sujeitos coletivos. Segundo a autora, tanto mudam as práticas desses sujeitos, quanto os referenciais analíticos utilizados para interpretá-los. Dito isso, afirma que as análises realizadas no final da década de 1970 e início dos anos 1980 por seu viés marxista realçavam a autonomia dos movimentos frente ao Estado e às instituições políticas tradicionais, além de seu papel transformador.

No decorrer da década de 1980, segundo a autora, mudam os movimentos e os estudos. Em oposição ao paradigma marxista, são incorporadas as visões culturalistas e institucionalistas, dessa forma a categoria *identidade* adquire centralidade no estudo dos comportamentos dos grupos e das organizações. Já nos anos de 1990, os estudos se voltam para as organizações não governamentais (ONGS) e para o funcionamento dos mecanismos institucionais de participação, inaugurados com a Constituição Federal de 1988. Cidadania, exclusão social e democracia participativa são as categorias analíticas mais utilizadas.

É interessante a perspectiva usada pela autora para analisar os aspectos que contribuíram para essa mudança (dos movimentos e das análises). Em sua visão, os aspectos institucionais já estavam inscritos nas práticas dos movimentos populares e dos agentes que os impulsionaram, desde o final da década de 1970. A postura antiestado e autonomista não deve ser considerada como algo estrutural dos movimentos, muito menos um princípio fundamental dos setores que os apoiavam, mas sim um elemento conjuntural em razão do regime autoritário, pois tão logo ocorre a mudança de regime, não houve grandes resistências à participação institucional. Os setores que apoiavam ou que influenciavam os movimentos

também foram mudando os seus discursos e logo passaram a incentivar a criação de ONGS como novo espaço de participação sócio-político e expressão da autonomia da sociedade civil (SILVA, 2003, p. 35-38).

Contrasta, no entanto, a essa tendência o movimento docente organizado pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), entre outros. O ANDES-SN foi constituído em 1981 em um momento em que os professores das instituições públicas eram proibidos de se sindicalizar. A Associação transformou-se em sindicato nacional em 1989. Desde a sua criação, no início da década de 1980, o ANDES-SN tem protagonizado não apenas as lutas específicas do professores das instituições de ensino superior, mas também as principais lutas políticas travadas no Brasil, da redemocratização, no início dos anos de 1980, às lutas contra a implementação das reformas neoliberais ao longo da década de 1990, prevalecendo como princípios fundamentais à sua organização a democracia e a autonomia em relação aos governos, aos patrões e aos partidos políticos. Com relação ao MST, o movimento também representa uma nova possibilidade de fazer política de forma autônoma, desvinculada de partidos políticos, e que consegue mobilizar parte significativa dos trabalhadores expropriados a lutar pela reforma agrária e contra as políticas neoliberais.

Não somente a organização e atuação dos movimentos sociais e populares no final dos anos de 1970 e nos anos 1980 despertaram o interesse de pesquisadores, o surgimento no âmbito das administrações municipais de experiências pioneiras de participação popular no planejamento e na gestão das políticas locais, também mobilizou estudos importantes sobre essa nova forma de participação.

Essas primeiras experiências foram chamadas de *estratégia participativa de administração* e tiveram início quando o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) conquistou algumas prefeituras em 1978, e em seguida, quando ganhou alguns governos estaduais em 1982. Esses governos tomaram para si a tarefa de introduzir mecanismos de participação popular, na gestão pública.

A administração municipal de Lages, pequena cidade no interior de Santa Catarina, eleita em 1978, é considerada o paradigma desse novo modo de gestão do poder local. A ela somaram-se as administrações municipais de Piracicaba (SP), Boa Esperança (ES), Prudente de Moraes (MG), que também utilizaram processos democrático-participativos na elaboração de seus orçamentos, no início da década de 1980.

Reconhece-se a importância dessas experiências pioneiras, mas devido à sua descontinuidade, os trabalhos mais recentes sobre a participação popular nas administrações

municipais têm destacado o orçamento participativo como tendo inaugurado, nos anos 1990, uma nova forma de relação entre Estado e sociedade.

Considera-se que essas *novas* experiências participativas surgidas com o OP têm-se mostrado estratégicas na democratização e afirmação da cidadania, ou seja, a abertura do Estado à participação direta além de instituir direitos, pode melhorar o atendimento às demandas dos setores populares, favorecendo o exercício do controle social sobre os governantes, e criando obstáculos ao uso privado dos recursos públicos.

### **2.3 A nova política do Orçamento participativo**

As experiências de orçamento participativo têm origem em um contexto de radicais transformações na esquerda em todo o mundo. Se, de um lado, a revolução socialista e o anticapitalismo estavam fora da agenda e, de outro, o neoliberalismo vinha se difundindo com uma rapidez vertiginosa, o que de novo e diferente a esquerda poderia propor sem alterar os fundamentos do capitalismo ou, em outros termos, o padrão de poder instituído pelo capitalismo? A idéia da participação cidadã na gestão das cidades, experimentada com êxito na Itália *vermelha* (em particular Bolonha), pareceu ser, para muitos, uma das mais promissoras. Desde então, uma vasta literatura sobre o tema foi produzida e, na medida em que forças da esquerda chegaram ao governo de importantes cidades em diversas partes do mundo, essas idéias foram aplicadas na gestão das políticas sociais das cidades.

Os debates realizados na esquerda europeia chegaram ao Brasil por diferentes vias. A vertente eurocomunista trouxe a experiência do Partido Comunista Italiano (PCI) que repercutiu muito fortemente na área da saúde. Os debates sobre a reforma sanitária e os conselhos participativos têm sua origem nas elaborações de Giovanni Berlinguer<sup>43</sup>. As orientações social-democratas igualmente tiveram grande acolhida, inicialmente em forças

---

<sup>43</sup> Giovanni Berlinguer foi deputado (1972-83) e senador da República Italiana (1983-92), pelo extinto Partido Comunista Italiano (PCI), hoje Partido Democrático de Esquerda (PDS), onde ainda é um dos militantes mais respeitados. É também reconhecido como uma das maiores autoridades mundiais das áreas de saúde pública e medicina social. Exerceu papel fundamental no desenvolvimento da Reforma Sanitária Italiana e sua atuação atravessou as fronteiras europeias, vindo a influenciar toda uma geração de médicos brasileiros durante a ditadura militar. “Nos anos 60-70, dois dos livros dele circulavam clandestinamente entre o pessoal da saúde pública. Eram cópias xerox de “Medicina e Saúde Pública” e do livro “Saúde nas fábricas”, que escondíamos, enebadas, debaixo das camas, e foram essas leituras que sustentaram as discussões iniciais do SUS”, relembra Volnei Garrafa, presidente do Congresso Mundial de Bioética e da Sociedade Brasileira de Bioética. Entre os seus mais de 40 livros publicados, Berlinguer tem hoje 12 traduzidos no Brasil. GARRAFA, Volnei. **Bioética cotidiana**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2005000100038&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2005000100038&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 Set. 2006.

tidas como moderadas no nascente PT. Mas com a eleição deste partido para administrar prefeituras de municípios grandes como São Paulo e de Porto Alegre, em 1989, a experiência foi incorporada como um diferencial nas idéias político-administrativas do país, em particular pela herança patrimonialista e autoritária que marca a história brasileira.

Conforme anteriormente ressaltado, este estudo parte da premissa de que as experiências de auto-organização e de autogoverno produzidas pelo movimento proletário, cujo exemplo mais marcante é o da Comuna de Paris (1871) foram capazes de forjar aprendizados que deram sentido pleno ao conceito de *público*.

Não há aqui nenhuma intenção de estabelecer uma relação direta e unidimensional entre o OP e a experiência dos Conselhos proletários, mas, antes, de refletir sobre essas experiências fundadoras da democracia em que os que vivem-do-próprio-trabalho são protagonistas para examinar as possibilidades, limites, tensões e contradições das experiências de OP e/ou de Conselhos no escopo mesmo do capitalismo dependente que configura o Brasil e a América Latina. De fato, não há como pensar a participação nesses espaços sem levar em consideração as tensões e contradições presentes nessas experiências. A luta dos movimentos sociais pela afirmação de direitos sociais universais tensiona o Estado particularizado pelo capital tanto no plano estritamente econômico (os direitos sociais são obstáculos ao superávit primário e a Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo) e no plano político, visto que o OP é, sob o ponto de vista da ordem, também uma forma de garantir a governabilidade: daí porque o crucial é a consideração dos conflitos e embates entre essas possibilidades.

A partir das preocupações acima esboçadas o capítulo pretende identificar os principais conceitos e categorias presentes nas discussões sobre o orçamento participativo, situando-os, no contexto das questões explicitadas na análise do social-liberalismo, destacando a idéia de sociedade civil, esfera pública e democracia deliberativa. O esforço teórico não é o de comparar o conceito teórico *certo* com o conceito prático *incompleto* ou *errado*, mas munido da teoria, tornar pensáveis os conceitos efetivamente desenvolvidos nas experiências de OP aqui consideradas.

O Orçamento Participativo (OP) é apresentado usualmente como uma forma democrática de gestão das políticas públicas em um contexto em que predominam políticas macroeconômicas neoliberais. O sentido mais recorrente encontrado na literatura especializada em circulação (FEDOZZI, 2000; SÁNCHEZ, 2002; RIBEIRO & GRAZIA,

2003; AVRITZER, 2003, entre outros) e nas experiências mais destacadas<sup>44</sup> situa o orçamento participativo, como uma prática orçamentária em que as decisões quanto à alocação de recursos são tomadas, levando-se em consideração a opinião direta da população e não apenas a dos seus representantes eleitos para o parlamento. O objetivo central do OP é compartilhar com os cidadãos a decisão quanto às obras e programas prioritários a serem executados em um determinado ano ou em um plano plurianual. Espera-se que o destino de **parte** dos recursos do governo municipal seja decidido em assembleias regionais e em fóruns de negociação de prioridades. Além do argumento democrático, a participação dos cidadãos na elaboração dos orçamentos é defendida por propiciar melhor atendimento pelo poder público das necessidades da população.

Desde o seu surgimento no Brasil, no final dos anos de 1980, as experiências de orçamentos participativos têm suscitado numerosos estudos que procuram, principalmente, destacar o seu papel na transformação democrática das relações entre Estado e sociedade e, mais propriamente, como o OP contribui para o aprofundamento da democracia no país.

O exame de parte dos estudos sobre o tema<sup>45</sup> indica que, em geral, as práticas de OP em municípios têm sido avaliadas como um avanço em relação às formas tradicionais de administração pública, principalmente naquelas em que esta sistemática já está vigindo há mais de uma década. Estes estudos salientam que é uma nova forma de tomada de decisões e de mediação entre sociedade civil e o Estado, capaz de desempenhar papel importante na mudança de elementos estruturais da cultura política brasileira e no processo de democratização do Estado e da sociedade.

Determinados estudos chegam a afirmar mesmo que o OP é “uma das experiências de maior fecundidade democrática do Brasil contemporâneo”, “uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil”, “um processo bem-sucedido de fortalecimento da democracia local” (FEDOZZI, 2000, p. 37; WAMPLER, 2003, p. 21; AVRITZER, 2003, p. 13).

---

<sup>44</sup> O orçamento participativo de Porto Alegre é uma das experiências mais investigadas. O OP foi implantado no município em 1989, e desde então, realizado sem interrupção. Com quase duas décadas de existência, o OP é considerado a experiência mais bem-sucedida de participação deliberativa na definição de prioridades de investimento e de democratização das relações entre Estado e sociedade no Brasil. A prefeitura Municipal de Porto Alegre define o OP “como um processo, pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal”. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Histórico do Orçamento Participativo**. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1)> Acesso em: setembro de 2006.

<sup>45</sup> Destacamos os estudos sobre o OP realizados por Tarso Genro e Ubiratan Souza (1997); Luciano Fedozzi (2000); Felix Sánchez (2002); Leonardo Avritzer (2002 e 2003); Zander Navarro (2003); Edmilson Oliveira (2005); dentre outros. Excetuando o último autor, os demais são freqüentemente citados em estudos e artigos sobre o OP.

Contudo, como essas experiências vêm acontecendo em um contexto macroeconômico de ajuste neoliberal, de superávits primários, de (contra) reformas administrativas e da previdência, em que direitos fundamentais seguem precariamente atendidos para a maior parte da população, é imperioso indagar: até que ponto a introdução de mecanismos participativos na definição da alocação de recursos públicos pode trazer mudanças significativas nas concepções e práticas políticas no âmbito da sociedade e do Estado brasileiro no sentido do aprofundamento da democracia no país e, ainda, para a universalização dos direitos sociais? Buscar respostas para estas questões é uma tarefa teórica e política inadiável para a reflexão sobre a democracia, o protagonismo dos sujeitos políticos e o fortalecimento do público frente à intensa ofensiva privado-mercantil sobre os direitos sociais.

Não é difícil constatar que, com raríssimas exceções, a maioria dos estudos aponta as potencialidades do OP na transformação democrática das relações entre Estado e sociedade, notadamente por meio da transferência de poder decisório sobre o uso de recursos públicos para a sociedade.

Outro efeito ressaltado diz respeito ao fato das experiências de OP terem ampliado a discussão sobre os conceitos e modelos de democracia. Essas experiências tornaram-se referência importante no debate acadêmico atual sobre as possibilidades de aprofundamento da democracia em um contexto de contra-reformas e de participação muito heterogênea dos movimentos sociais. Grande parte dos prefeitos do chamado campo progressista apresenta esta prática em seus programas de governo e, dentre os eleitos, não são poucos os que o pratica. De fato, o OP tornou-se a experiência de participação local mais discutida no Brasil, passou a ser reproduzida por diferentes esferas administrativas (estados e municípios), inclusive para além do campo dito progressista independentemente de concepções político-partidárias, e a despertar interesses até mesmo em outros países (AVRITZER, 2003).

No âmbito das administrações municipais, os Orçamentos Participativos reforçam a argumentação de que a democracia representativa pode ser complementada por mecanismos de participação direta da população nas decisões referentes às políticas públicas.

As reivindicações por uma maior participação popular na vida pública ocuparam espaço importante durante as discussões e elaboração da Constituição Federal de 1988. A Constituição logrou assegurar o direito à participação dos cidadãos na gestão do poder local através da “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, além de garantir a possibilidade da iniciativa popular em “projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento

do eleitorado” e, ainda, de manifestação por meio do referendun sobre matérias de alta relevância político-social (BRASIL, 1988, Art. X, XI).

A garantia da participação popular na gestão municipal visava assegurar maior justiça social nas políticas públicas. Além disso, acreditava-se que a participação na elaboração do planejamento municipal poderia permitir aos administradores captar com maior precisão as demandas da população, e à sociedade um maior controle sobre a própria ação do poder público.

A Constituição de 1988 também contemplou o surgimento de instâncias colegiadas, nas quais a sociedade civil e o Estado se responsabilizariam pela formulação, execução e controle das políticas públicas. É o caso, por exemplo, dos chamados conselhos gestores de políticas sociais (conselhos de saúde, conselhos de educação, de mulheres, de crianças e adolescentes, etc.).

Alguns autores defendem a participação popular direta na atividade de produção de leis e de políticas governamentais argumentando, por exemplo, que se trata de uma ação política capaz de complementar e corrigir distorções dos mecanismos de representação tradicional (BENEVIDES, 1991).

Na opinião de Maria Vitória Benevides (1991), a importância da participação direta decorre, principalmente da:

[...] verificação de que a representação política – legítima e indispensável nas democracias modernas – é uma instituição deficiente para exprimir, com fidelidade, a vontade popular e a realização do interesse do povo. Esta premissa apóia-se na crescente insatisfação popular com a representação tradicional e na consolidação de vários institutos de democracia semidireta, em sociedades contemporâneas: os quais funcionam como corretivos à democracia representativa (BENEVIDES, 1991, p. 16).

No início da década de 1990, o Partido dos Trabalhadores elaborou um documento intitulado *O Modo Petista de Governar*. Neste documento afirma-se que a participação popular direta deve ser a “marca” das administrações petistas. Mais do que isso a “participação cidadã na vida política” representa a ruptura com o modo tradicional de se fazer política no Brasil. O processo eleitoral e a democracia representativa são instituições legítimas, mas “(...) o modo petista de governar busca a participação política permanente dos cidadãos, sobretudo, através de seus movimentos coletivos, como um caminho decisivo para a construção de uma sociedade efetivamente democrática, de bem-estar social e de homens livres” (BITTAR, 1992, p. 210).

No documento afirma-se ainda:

[...] o que diferencia o projeto petista de poder dos demais é que este identifica na *sociedade civil com sua pluralidade de interesses*, opiniões e vontades e, na cidadania dos trabalhadores e dos movimentos sociais, atores privilegiados na formulação das políticas de governo e na construção de uma nova ordem social e política. (...) O modo petista de governar procura construir [uma] nova cidadania nas articulações entre Estado e a sociedade civil, aprofundando a democracia e ampliando o espaço para a participação popular (BITTAR, 1992, p. 210-211, grifos nossos).

A participação da sociedade civil representa, conforme este documento, não apenas a ruptura com a política tradicional brasileira, mas a possibilidade de se criar uma “nova institucionalidade” capaz de integrar as instituições da democracia representativa à da democracia direta ou participativa, através da criação de canais os mais amplos possíveis de participação popular. Com isso, instituir uma nova forma de gerir a coisa pública, mostrando assim, que é possível colocar o Estado, “a despeito de suas limitações e características, a serviço dos setores oprimidos da sociedade” (BITTAR, 1992, p. 209).

O ideário democrático-popular do PT reconhece na sociedade civil os atores privilegiados na formulação das políticas públicas e na constituição de uma nova ordem social e política. Afirma ainda, que é nas articulações entre Estado e sociedade civil, com o aprofundamento da democracia e ampliação dos espaços de participação que a nova cidadania deve ser construída.

Segundo Bittar (1992), nesse ideário democrático-popular, a participação popular estaria vinculada a cinco modelos de referência: as Comunidades Eclesiais de Base; o movimento sindical; os movimentos sociais; a Comuna de Paris, e os soviets<sup>46</sup>.

Mas, através, principalmente, do Orçamento participativo é que o partido coloca em prática a sua proposta de “democratização radical do Estado e da política”, processo que exige, na opinião de Gildo Lima<sup>47</sup>, “a participação direta e organizada da população nas decisões do governo [além da] ruptura do abismo entre o Estado e a sociedade e o controle permanente da cidadania sobre os negócios do Estado” (LIMA, 1994, p. 2).

Cabe ressaltar que na esteira do I Congresso Nacional do PT realizado em 1991, o socialismo é identificado com a democratização do Estado e da política, neste sentido, as

<sup>46</sup> Vale a pena reproduzir as concepções referentes à Comuna e aos Soviets e a sua relação com a concepção de participação popular expressa em *O Modo petista de Governar*: “Comuna de Paris – operava com a democracia direta e a revogação dos mandatos. Operamos com a sociedade, enquanto sociedade de massa, quantitativa e qualitativamente muito diversificada onde as instituições da democracia representativa não podem ser ignoradas, mas combinadas com a democracia direta; Soviets (conselhos de poder) – não vivemos uma ruptura ou uma crise revolucionária, não há abolição do Estado vigente, não há abolição da propriedade privada e do mercado, portanto não podemos operar com um modelo de auto-regulação, auto-organização e autogoverno das massas organizadas”. BITTAR, Jorge (Org.). **O modo petista de governar**. São Paulo: Teoria & Debate, 1992. p. 215.

<sup>47</sup> Gildo Lima foi vice-prefeito de Porto Alegre no período de 1989-1992, quando o OP foi implantado no município.

resoluções indicam que o partido deve atuar para reforçar nas administrações aquilo que deverá ser a sua marca: “a democratização do Estado, a efetiva participação popular com a respectiva criação de canais [de participação] mais amplos possíveis”. Defende assim, a existência de uma *esfera pública* “na qual a política não se restrinja às iniciativas estatais e institucionais, mas que, ao contrário, tenha seu pólo dominante nas iniciativas surgidas da sociedade” (PT, 1998, p. 499).

O partido também critica as instituições políticas do capitalismo e afirma que a superação dos mecanismos clássicos da democracia representativa liberal, responsáveis por um importante nível de autonomia dos governantes perante o povo, é um objetivo que deverá ser perseguido. O objetivo da política é “buscar abolir a distinção entre governantes e governados e encaminhar a extinção das desigualdades de classes e do Estado como aparelho de dominação” (SÁNCHEZ, 2002, p. 38).

Tarso Genro (1994, p. 2-3) fez a seguinte afirmação com relação a essas proposições defendidas pelo partido: “(...) quando lançamos a idéia da participação direta, a nossa palavra de ordem era governar com os Conselhos Populares. Partíamos do pressuposto (...) de que pelo simples fato das pessoas serem oprimidas, tendo uma oportunidade [a partir de um governo democrático] realizariam também uma participação solidária e não corporativa”. A idéia consistia em realizar um governo baseado na “construção da democracia direta” que dissolveria qualquer “mediação entre a cidadania e o Estado” permitindo, ao mesmo tempo a criação de “novos instrumentos democráticos”. O governo seria feito desvinculado “de toda a tradição parlamentar”.

Mas, segundo Genro (1994, p. 3), as dificuldades vieram à tona quando se tentou colocar em prática esta visão, colocando por terra “as nossas ilusões a respeito, em primeiro lugar, de sua eficácia e, em segundo lugar, do seu caráter presumidamente democrático”. As dificuldades em viabilizar os conselhos populares fizeram com que o ideário da “democratização radical do Estado”, conforme sustenta Genro, ganhasse concretude com a instituição e aperfeiçoamento do orçamento Participativo. Um processo que combina, em sua opinião, “democracia direta com a manutenção, fortalecimento e a dignificação da representação parlamentar”.

Inicialmente, o Partido dos Trabalhadores defendia que a participação popular nos governos deveria se dá através da criação de conselhos populares, posição logo abandonada e substituída pela participação via orçamentos participativos. Até meados dos anos de 1980, quando se inicia as primeiras experiências participativas nas prefeituras governadas pelo partido, o projeto de instalação poder popular consistia na criação dos Conselhos. Segundo

Genro tratava-se de uma visão “simplificadora” da realidade e do poder, pois objetivava realizar uma transferência de poder para a classe trabalhadora organizada, substituindo gradativamente a representação política tradicional, vinda das urnas, pela democracia direta. Essa idéia foi abandonada, pois na avaliação de segmentos importantes do Partido, a experiência com os conselhos durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992) no município de São Paulo havia resultado em grande fracasso (GENRO & SOUZA, 1997, p. 23).

Com isso, o OP é alçado à condição de principal espaço de participação popular nas administrações municipais petistas, tornando-se segundo Ribeiro e Grazia (2003, p. 19), a “experiência mais bem sucedida de democracia participativa no Brasil”.

Conforme anteriormente destacado, as experiências de orçamento participativo emergiram em um contexto de institucionalização da participação política datado em fins da década de 1980. Desde então têm despertado o interesse de muitos pesquisadores que, em sua maioria, buscam identificar no OP elementos favoráveis a uma maior democratização das relações entre Estado e sociedade. As mudanças na política brasileira e o papel da participação popular na redução de desigualdades sociais são apontados como principais resultados dessa política participativa. No âmbito da teoria democrática, os pesquisadores buscam ainda identificar elementos que denotam aproximações do OP com determinados tipos ou modelos de democracia.

Em seus estudos, Avritzer (2003, p. 14) define o OP como “uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e democracia participativa”. Na opinião do autor, são quatro as características do OP que definem esse rearranjo institucional. A primeira é a cessão da soberania, ou seja, a soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de “universalidade participativa”. A segunda é a combinação de elementos de participação local (assembleias regionais) com elementos de delegação (conselhos em nível municipal); a terceira refere-se à existência de um “princípio de auto-regulação soberana”, com as regras de participação definidas pelos próprios participantes. E, por último, a tentativa de reversão de prioridades de distribuição de recursos públicos locais de modo a privilegiar os setores mais carentes da população.

Para este autor, tais características ajudam a definir e diferenciar as experiências de OP, bem como a distinguir as que podem reivindicar o nome orçamento participativo daquelas que o utilizam, mas sem apresentar nenhuma dessas características.

Nesta direção, as análises realizadas por Genro (2000) e Avritzer (2002 e 2003) buscam identificar no OP a sua relação com os processos de democratização do Estado e de afirmação da cidadania. Ambos acreditam que o OP tem se revelado um espaço importante de

negociação, distribuição e aplicação de investimentos na cidade e, principalmente, de valorização da participação popular no planejamento estatal. O resultado dessa participação, conforme suas análises é a inversão de prioridades dos investimentos públicos, que faz com que setores historicamente excluídos sejam reconhecidos como sujeitos legítimos do processo de decisão governamental.

Para Brian Wampler, o orçamento participativo é:

[...] uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil [que] oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos estados brasileiros (WAMPLER, 2003, p. 61).

O autor destaca ainda na sua definição a possibilidade do OP “transformar a vida dos cidadãos comuns”, já que estes passam a deliberar sobre questões antes restritas aos governantes. Enfatiza, dessa forma, o potencial educativo do OP como decorrente das seguintes características: a) a capacidade de “inovar” a democracia representativa ao incorporar diretamente os cidadãos no processo de tomada de decisões; b) a capacidade de estimular a “delegação de autoridade”; c) a capacidade de introduzir mudanças nos processos de elaboração de políticas públicas e de modificar práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária, no Brasil (WAMPLER, 2003, p. 64-65).

Para o autor, o OP é uma instituição fundamentalmente democrática que produz transformação social e inova na elaboração de políticas públicas. Pode ser conceituado como “uma esfera pública” democrática, que possibilita a deliberação, a negociação e o monitoramento do poder público (WAMPLER, 2003, p. 64).

Luciano Fedozzi, também propõe examinar os aspectos ou dimensões do OP que podem ser considerados indicativos de sua contribuição para a construção de uma esfera pública democrática e para a consolidação da democracia no Brasil. Na sua avaliação, os orçamentos participativos reúnem pelo menos dois aspectos fundamentais para a ampliação da esfera democrática: “a participação ativa dos cidadãos e da sociedade civil no espaço público e o grau de influência real nas decisões sobre o [orçamento] principal instrumento de gestão da administração pública” (FEDOZZI, 2000, p. 54).

A partir dessas considerações destaca as dimensões que, em sua opinião, revelam as potencialidades do OP para a construção de uma esfera pública democrática. São elas: a) inversão de prioridades e a promoção da cidadania com o reconhecimento de que os setores historicamente excluídos são sujeitos do processo decisório e da gestão governamental; b) a racionalização da política em contraposição a práticas casuísticas; c) constituição de uma

esfera pública que parece favorecer o exercício do controle social sobre os governantes (*accountability*); d) instituição de uma esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal; neste espaço as regras são construídas de forma procedimental e argumentativa, trata-se de uma arena institucional consensualmente construída e permanentemente reavaliada; e) exige uma ação ativa por parte dos atores, configurando uma forma de democracia participativa (FEDOZZI, 2000).

Ressalta ainda, que o OP cria um “sistema de direitos” próprio, onde as regras de participação e distribuição dos investimentos não são impostas verticalmente ou artificialmente, mas construídos num processo consensual. Para o autor, este é o elemento fundamental para relacionar o OP com a construção de uma esfera pública democrática (FEDOZZI, 2000, p.75).

A expressão esfera pública é recorrentemente utilizada para conceituar o orçamento participativo. Trata-se de um conceito importante que denota espaços e/ou instituições forjadas nas lutas sociais pela ampliação dos direitos, que, tal como a noção de sociedade civil tem passado por um profundo processo de ressignificação. Daí a necessidade de explicitar a matriz teórica e observar o que os autores dizem ao se referirem ao termo esfera pública.

A utilização da expressão esfera pública para conceituar e caracterizar o OP está relacionado à sua consideração como um caso típico de democracia deliberativa ou dialógica. Os procedimentos de tomada de decisões no OP são analisados como exemplos de um novo modelo de democracia, designado por democracia deliberativa. Tal modelo passou a ocupar lugar de destaque nos debates e na agenda da teoria política democrática no início da década de 1990, e Jürgen Habermas é considerado o grande expoente e precursor dessa vertente democrática. Na esteira da democracia deliberativa habermasiana, Giddens (1997) formulou o seu modelo de democracia “radical”, ou seja, a democracia dialógica.

Na democracia deliberativa, conforme anteriormente ressaltado, a legitimidade do poder político provém de processos de discussão, ou seja, o que confere legitimidade ao exercício do poder político é o *debate público* entre cidadãos livres e com condições iguais de participação.

O conceito de esfera pública advém dos trabalhos de Hannah Arendt e Jürgen Habermas. Em Arendt (1997), a expressão esfera ou espaço público designa o lócus da auto-organização da sociedade como comunidade política de iguais. É o mundo compartilhado com os outros, o lugar de contato da diversidade entre os homens a partir de uma igualdade de condições, é a esfera da liberdade, da ação e da palavra, em oposição aos espaços privados de manutenção das necessidades humanas. A referência de Arendt é a política na Grécia antiga,

onde segundo a autora, os homens possuidores de cidadania, livres de suas necessidades cotidianas, trazem para o espaço público sua diversidade e através da ação e do discurso constroem um mundo comum - a *polis*.

Para Arendt (1997), o espaço público é a esfera do comum (*koinon*) na vida política da *polis*, opõe-se a esfera privada, ou seja, à esfera da casa (*oikos*), da família e ao que é próprio (*idion*) ao homem. Na esfera pública, os homens podem compartilhar a construção de um mundo comum legitimado pelo reconhecimento público e intersubjetivo dos outros. Na *polis*, cada cidadão procurava demonstrar perante os outros que era o melhor, e através da palavra e da persuasão, exibiam os seus feitos singulares. A *polis* era o espaço de afirmação e reconhecimento de uma individualidade discursiva.

Em oposição à concepção clássica (*arendtiana*), Jürgen Habermas (1984) identifica nas mudanças estruturais, políticas e culturais, advindas da modernidade, o surgimento da esfera pública liberal. Para ele, o público é constituído por pessoas privadas que dialogam na fronteira do domínio do Estado, contra o Estado. O local da esfera pública é a sociedade civil que possui interesses distintos do Estado, é o espaço social e histórico onde se formula a mediação entre sociedade e Estado. A esfera pública aparece quando as forças sociais, que pretendem influenciar as decisões do poder, constituem um público que faz uso da razão e da argumentação política (ação comunicativa) para legitimar as suas demandas.

Segundo Sergio Costa, na concepção habermasiana de esfera pública, não há uma distinção a priori das fronteiras do público e do privado que possa definir antecipadamente os temas passíveis de tratamento político. Ocorre uma inversão em relação à esfera pública clássica, o debate privado passa a ter relevância pública e as questões de sobrevivência, antes restritas à família, são trazidas para a esfera pública. Seu modelo de esfera pública é “poroso e ubíquo”, pois perpassa todos os níveis da sociedade, incorpora distintos discursos. Com isso visões de mundo e interpretações ganham visibilidade e expressão política. Nela, os diferentes grupos constitutivos de uma sociedade múltipla e diversa partilham argumentos, formulam consensos e constroem problemas e soluções comuns (COSTA, 2002, p. 26-27).

Para Habermas (apud Araújo & Almeida, 2005, p. 4), a esfera pública política é um conceito que denota “todas as condições de comunicação sob as quais pode vir a existir uma formação discursiva de opinião e vontade da parte do público composto pelos cidadãos do Estado”. É, assim, o espaço de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, estabelecendo a mediação entre a sociedade civil e o Estado e sistema político. Constitui também um critério para avaliar o nível de democracia exercida em dada comunidade, além de um requisito de legitimidade da ordem política democrática.

A partir dessas concepções o OP é caracterizado como uma esfera pública, prevalecendo, entretanto, a acepção habermasiana. Sob tal perspectiva, o OP é entendido muitas vezes como uma *esfera pública autônoma e não-estatal*. Mas, conforme sustenta Fernandes (2005), apesar dos esforços para relacionar a idéia de esfera pública com o orçamento participativo é preciso considerar que essa idéia tal como formulada por Habermas é dotada de uma conotação muito complexa e de difícil aplicação em contextos políticos locais imediatos.

O OP é, pois, freqüentemente conceituado como uma esfera pública. Parte-se da consideração de que em sua dinâmica ele coloca em contato o poder administrativo do Estado, “os fluxos comunicativos gerados na esfera pública autônoma” (atores sociais de diversos tipos, ou seja, a *sociedade civil*), e as instâncias deliberativas criadas por esse contato regular e institucionalizadas pelo funcionamento sistemático do OP - conselhos e fóruns, (FEDOZZI, 2000, p. 71).

Em alguns casos, o OP é definido como um típico exemplo de *espaço público não-estatal* que interage com a democracia representativa, aprofundando-a e constituindo-se em importante mecanismo de correção das mazelas políticas, e das injustiças na alocação dos recursos provenientes do fundo público (GENRO & SOUZA, 1997, grifos nossos).

Segundo Navarro (1996, p. 295), o OP poderia se tornar uma “notável” experiência de criação de um espaço público não-estatal, visto que se trata “de um típico processo de descentralização que, sem alterar o formato e envergadura da máquina estatal na cidade”, reformulou quase completamente a “estrutura de decisões relativa a mais central das tarefas públicas em um município, a saber, a montagem e implementação de seu orçamento”.

Também aqui, a referência é a idéia de esfera pública formulada por Habermas. Mas, em um trabalho recente, Navarro problematiza a utilização dessa categoria na definição do OP. Analisando a experiência de Porto Alegre, afirma que o OP não chegou à situação de esfera pública não-estatal. Em sua opinião, tal identificação precisaria ser revista, pois “as ambições potenciais do OP são ainda restringidas por seus efeitos particularistas, tanto do ponto de vista da seletividade (não intencional) dos setores sociais participantes, como principalmente, em função da visível orientação política que a comanda” (NAVARRO, 2003, p. 98).

O autor aponta limites no OP que dificultam a utilização restrita do termo habermasiano na sua caracterização, como por exemplo, a presença de “mecanismos clientelísticos, de cunho partidário, que subtraem sua natureza potencialmente universalista”. Segundo Navarro, a manutenção do OP como uma exclusividade petista tem um propósito

instrumentalista de manter o mecanismo preso a uma órbita partidária específica. O OP instituiu um outro tipo de clientelismo, o clientelismo de quadros ou partidário. Na sua avaliação, a falta de isenção partidária retira a sua potencialidade universalizante, além de impedir que outros interesses adentrem nesse espaço, disputem suas demandas e arranjos societários. O OP estaria “contaminado” pelo “dirigismo governamental” e pelo “instrumentalismo eleitoral”, também impeditivos à criação de uma esfera pública realmente autônoma (NAVARRO, 2003, p. 98-120).

Também partindo da concepção habermasiana de esfera pública, Avritzer (2003, p. 53) polemiza a crítica elaborada por Navarro. Para Avritzer, o OP é uma forma institucional, assim, “jamais terá características de uma esfera pública informal”. A polêmica se dá, no entanto, quanto à caracterização do clientelismo partidário e da instrumentalização eleitoral presente na crítica de Navarro. Em contraposição, afirma que “(...) a questão que se coloca não é a de saber se há presença partidária no OP, mas de se perguntar quais as conseqüências desta presença, em particular para a igualdade de processo distributivo e para a autonomia do processo associativo”.

Certamente, estudos mais aprofundados poderão explicitar como tais relações se desenvolvem no OP, em particular, no que diz respeito à constituição e autonomia dos sujeitos políticos. Aqui cabe apontar não apenas os limites do OP, mas também os limites das perspectivas adotadas em sua análise.

A noção de esfera pública adotada aponta para uma indiferenciação do público e do privado, e de legitimação da idéia de que não se trata de desprivatizar os serviços e/ou bens oferecidos à população, mas sim de *publicizá-los*, através das parcerias, dos contratos de gestão, da regulação e/ou financiamento por parte do Estado, mantendo, no entanto, a prerrogativa da oferta por entes privados. Este processo é definido da seguinte forma em *O Modo Petista de Governar*:

[...] o sentido de esfera pública, tendo como referência os serviços para a maioria da população, não está na definição do estatal ou privado, mas no controle que a sociedade civil tem, em co-gestão com o Estado, da qualidade dos serviços públicos. O caminho de publicização, ou seja, de tornar público os benefícios que hoje são apropriados por setores privados (BITTAR, 1992, p. 28).

Um aspecto importante e geralmente destacado nos estudos sobre o OP refere-se à importância que as regras instituídas para o seu funcionamento exercem sobre a criação da esfera pública democrática. Discute-se, assim, a importância do desenho institucional para a

sua caracterização enquanto exemplo de democracia deliberativa e para a consolidação da esfera pública (LUCHMANN, 2002; WAMPLER, 2003).

Argumenta-se que os desenhos institucionais do OP permitem a regularidade e a previsibilidade da participação na gestão pública. Entretanto, cabe destacar, os limites à própria participação, não apenas no que se refere a quem participa, mas ao que se delibera no orçamento participativo. As mudanças constantes nos procedimentos metodológicos são justificadas tendo em vista o aperfeiçoamento da participação, porém, a ritualística do OP tem revelado a pouca disposição em se avançar para deliberações mais abrangentes acerca das políticas públicas dos municípios.

Além disso, consideramos que essa participação institucionalizada é um elemento fundamental para garantir a *governabilidade*<sup>48</sup> local. No orçamento participativo, a participação se dá dentro de regras que são estabelecidas e reconhecidas pelos participantes. Conforme demonstraremos mais adiante, a primeira atividade do cronograma do OP consiste na apresentação das regras de funcionamento, da metodologia, do montante de recursos disponibilizados para o OP e dos critérios de sua distribuição entre as regiões ou sub-regiões do município. Concordamos com Oliveira (2005) que o OP não representa qualquer ameaça à ordem política. Este autor destaca duas razões que justificam essa afirmação e que reproduziremos a seguir.

A primeira é que a participação da população no OP se dá dentro de regras gerais clara a todos os participantes. Mesmo que possam ser alteradas pelos próprios participantes, seguindo-se os ritos para tal processo, essas regras dependem de alguma forma da aquiescência do executivo municipal. Se este não concordar, não há qualquer instrumento legal que o obrigue a cumprir tais regras. (...) A segunda é que o executivo municipal desempenha um importante papel na coordenação e na viabilização do processo (...). É de se supor que sem a estrutura de suporte oferecida pelo executivo municipal, tanto em termos financeiros como técnico-organizativos, a operacionalização do OP dificilmente seria possível. Por conta disso, se o OP passar a ser percebido como uma ameaça a ordem política, basta o executivo municipal deixar de fornecer apoio a sua realização que certamente ele deixará de existir (OLIVEIRA, 2005, p. 90).

---

<sup>48</sup> O conceito original de governabilidade foi desenvolvido pelo teórico norte-americano Samuel Huntington na década de 1960. Para este autor, uma sociedade política ou país teriam condições ótimas de governabilidade quando fosse possível observar um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e/ou atendê-las. O excesso de demandas em face da capacidade de resposta do governo poderia gerar um desequilíbrio que, no limite, produziria ingovernabilidade. Tal defasagem ocorreria primordialmente nas sociedades em desenvolvimento, caracterizadas por baixo grau de institucionalização política. Nessas sociedades, o alargamento da participação política e a rápida mobilização de novos grupos precedem o desenvolvimento das instituições políticas (partidos políticos, principalmente) gerando um foco de permanente de instabilidade. O funcionamento adequado das democracias avançadas resulta do equilíbrio entre as instituições de *input*, responsáveis pela agregação de interesses, e as instituições de *output*, responsáveis pela formulação e implementação de políticas. DINIZ, Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UNB/ENAP, 1997. p. 25.

Essas considerações também nos permitem afirmar, que a existência de práticas de orçamentos participativos depende da vontade política do partido ou grupos políticos no poder, e que a participação não é somente institucionalizada, mas dependente e subordinada a esses interesses. Neste sentido é uma atividade subordinada e fiscalizada pelo Estado, muito longe da definição de público não-estatal defendida por Tarso Genro (1997).

No contexto das reformas administrativas de cunho neoliberal em que prevalecem as idéias de eficácia e eficiência na utilização dos recursos públicos cada vez mais reduzidos (*governança*), cabe perguntar se a participação através do OP não é uma transferência de responsabilidades do poder público para a população que passa a dizer qual é a prioridade de gasto. Nesse contexto de transferência de responsabilidades, o não atendimento de uma demanda ou a não aquisição de um direito recai sobre os cidadãos que não se mobilizaram suficientemente para conquistá-lo.

Mesmo reconhecendo que os recursos destinados à deliberação no OP são muito reduzidos e incapazes de resolver os problemas de pobreza e exclusão social, afirma-se que o incentivo à participação em uma sociedade desigual como a brasileira é muito mais valiosa como mecanismo que aumenta a cidadania do que pelos possíveis ganhos materiais que possibilita para algumas áreas carentes, ou seja, o principal valor do orçamento participativo está no ganho político que tem proporcionado, na possibilidade de incluir no processo de decisão política municipal pessoas que até então estavam excluídas desse processo (SOUZA, 2001; FERNANDES, 2005).

Nessas situações em que os recursos são reduzidos será que realmente prevalecem os *fluxos comunicativos*, a argumentação e o diálogo solidário ou a competição e divisões no interior das comunidades demandantes? Essas questões não foram satisfatoriamente respondidas e merecem ser explicitadas.

Também a crítica ao particularismo e ao instrumentalismo eleitoral do OP é pertinente, para além da presença de partidos no OP, ou da hegemonia do Partido dos Trabalhadores em seu desenvolvimento, é inegável que OP se tornou carro-chefe e elemento de barganha política das administrações petistas, nesse sentido cabe indagar se isso não restringe a autonomia política dos movimentos e impõe o voto no OP como garantia para que o que foi aprovado seja cumprido.

O surgimento de um “novo clientelismo” destacado na crítica de Navarro também chama a atenção. Para Navarro, esse clientelismo é mediado por vereadores ou pelos operadores governamentais do OP que recrutam as lideranças comunitárias, e é essa ação que define, concretamente, os debates e as demandas nas plenárias do OP. Se anteriormente os

vereadores eram intermediários das demandas das comunidades em relação ao poder público, agora essa relação é mediada pelo OP. É sintomático também, segundo o autor, o fato de o OP ter se tornado um espaço privilegiado de seleção de novos quadros para a administração, o que pode ser demonstrado através da multiplicação de contratações de assessores oriundos de associações comunitárias em Porto Alegre (Navarro, 2003, p. 114-115).

Essas ponderações são necessárias face à importância que as experiências de orçamentos participativos assumiram no recente processo de democratização do Estado brasileiro. Conforme já ressaltado, vários estudiosos consideram que tais experiências constituem uma *nova* forma de tomada de decisões e de mediação entre sociedade civil e o Estado, nesse sentido, pode desempenhar um papel importante na mudança de elementos estruturais da cultura política brasileira e no processo de democratização do Estado e da sociedade.

Entretanto, não podemos obscurecer os elementos de aprisionamento pelo sistema das experiências em curso: predomínio de uma lógica particularista, do dirigismo estatal, da focalização das ações ao invés da universalização de direitos. Elementos que restringem e/ou impedem o surgimento de uma esfera pública, considerada como espaço para o exercício efetivo da soberania popular. Aprofundar os estudos sobre OP é fundamental para explicitar seus limites e reais potencialidades democráticas no atual contexto brasileiro.

Os estudos sobre o Orçamento Participativo têm associado a idéia da revitalização da sociedade civil e a chegada ao poder local de forças progressistas e de esquerda, como as grandes responsáveis pela introdução de práticas inovadoras de gestão sócio-estatal, inaugurando dessa forma, a possibilidade de construção de uma esfera pública democrática no país. No capítulo anterior discutimos o significado que os termos sociedade civil e esfera pública passaram a ter nos contextos de reformas econômicas e do Estado. Nestes contextos, também emerge a noção de que o governo local, por estar mais “perto” do cidadão, executa melhor as políticas públicas, podendo ser fiscalizado e controlado pela sociedade civil. O “local” é visto como um espaço “mais puro e mais democrático”, a “única alternativa de resolução dos problemas sociais que afligem as pessoas”. Essas idéias reforçam, “de maneira perigosa e irresponsável, a ideologia neoliberal de que as pessoas e *comunidades* ou ainda a *sociedade* são responsáveis pela resolução dos seus próprios problemas, tratando a intervenção do Estado como algo paternalista”, servindo também de justificativas para a transferência de responsabilidades quanto à execução de políticas públicas - processos comumente chamados de descentralização -, mas que na prática correspondem a processos de

municipalização dos serviços sociais, como por exemplo, a transferência das matrículas do ensino fundamental para os municípios, o atendimento à saúde pública, etc<sup>49</sup>. (SOARES, 2005, p. 5, grifos nossos).

Os conceitos de sociedade civil e de esfera pública são centrais nas análises e discussões sobre o orçamento participativo, bem como na sua identificação com um determinado modelo de democracia. Sánchez (2002, p. 51), por exemplo, ao estudar o OP procura destacar os elementos nele contidos que propiciam o surgimento de um novo tipo de relações sociais e políticas de caráter marcadamente democráticas. Caracteriza-o como um instrumento de participação cidadã e de democracia participativa, que inova ao trazer a participação direta da sociedade para a deliberação de parte do orçamento municipal. Considera que essa experiência tem se expandido para outras esferas da sociedade de tal forma que o Orçamento Participativo poderá conduzir e incentivar o desenvolvimento de uma nova cultura democrática, fortalecendo o movimento associativo e revigorando as organizações da sociedade civil.

Conforme mencionado anteriormente, o OP é identificado como expressão de formas deliberativas de democracia. Em tais contextos, os cidadãos comuns em interação com o Estado participam ativamente dos processos de tomada de decisão e de controle das ações do governo, através da combinação de formas de participação e decisão diretas dos cidadãos e mecanismos de representação. Vale a pena retomar a crítica de Perry Anderson (1997, p. 63) às formas de democracia deliberativa (Habermas) ou dialógica (Giddens). Conforme avaliação do autor, esses mecanismos pressupõem a existência de uma uniformidade entre diferentes grupos sociais; nega o caráter estratégico da política, como disputa de poder, afirmando a idéia de que se trata de “uma troca de opiniões”; desconsidera as desigualdades quanto às condições de comunicação e expressão política em “sociedades divididas em classes”; e, ignora que a “realidade primária permanece em luta”. Por tudo isso, Perry Anderson tem afirmado que o modelo do diálogo é um “engodo”.

Cabe indagar também se as experiências em foco não teriam rompido com trajetórias de mobilização e ação de sujeitos coletivos, que passaram a pautar-se pela participação institucionalizada, como estratégia principal de reivindicação e de ação. O que isso traz de

---

<sup>49</sup> Em muitos casos, os processos de municipalização das políticas sociais não resultaram em melhoria dos serviços prestados à população. A grande maioria dos municípios brasileiros sobrevive com os recursos provenientes das transferências constitucionais – Fundo de Participação dos Municípios, nesses casos, o resultado têm sido a fragmentação das políticas, a queda na qualidade do atendimento, a insuficiência de recursos, etc..

consequências para a constituição de novos sujeitos políticos e para a ação política dos mesmos é uma questão importante que requer estudos mais aprofundados.

Neste sentido, merece destaque um ensaio de Décio Saes, onde o autor sustenta que o Estado capitalista brasileiro nas duas últimas décadas do século XX vem por múltiplas vias desorganizando politicamente as classes dominadas. Um dos mecanismos<sup>50</sup> utilizados pelo Estado é “a atração das massas para a política local e para a esfera de reivindicações concernentes à reprodução da força de trabalho” (SAES, 2001, p. 69-70).

Segundo Saes, a vitória de partidos oposicionistas a partir de 1982, em eleições estaduais e municipais,

[...] vai preparando o Estado brasileiro para a implementação de uma política de indução das classes trabalhadoras à participação na gestão do ramo municipal do aparelho de Estado capitalista, como forma de desviar a atenção das massas para longe do seu ramo central, no qual se tomam as decisões-chave concernentes aos interesses econômicos e políticos do capital (SAES, 2001, p. 69).

Ao instituir mecanismos que concretizam a participação popular na gestão de certos órgãos municipais (conselhos gestores), ou ao recorrer à iniciativa popular para a resolução de problemas locais (mutirões de construção), o Estado brasileiro não estaria, em sua opinião, “pura e simplesmente estimulando o desenvolvimento genérico da ‘cidadania’ política no seio das classes trabalhadoras”, mas propondo, em primeiro lugar,

[...] que as classes trabalhadoras aceitem e legitimem em termos práticos uma certa divisão do trabalho no seio do aparelho de Estado capitalista: a concentração do ramo central nas questões cruciais concernentes à acumulação de capital (estatuto de propriedade, tributação, investimento, salários ‘diretos’ etc.) e a dedicação do ramo local às questões referentes diretamente à reprodução da força de trabalho (moradia, transporte, saúde, educação etc.). Em segundo lugar, esse Estado atrai politicamente as classes trabalhadoras para o pólo local, atenuando desse modo a sua intervenção nas questões tratadas pelo pólo central (SAES, 2001, p. 69).

Mesmo sem aprofundar a discussão sobre a tese de Saes, é possível concordar com os limites das políticas ditas participativas. No caso dos orçamentos participativos, é recorrente a crítica sobre quais aspectos as comunidades são chamadas a decidir, bem como sobre os limites orçamentários. Os cidadãos são chamados a decidir sobre o uso de um montante bastante reduzido de recursos e muitas das vezes, referentes a bens materiais e não às políticas mais gerais de médio e/ou longo prazo dos municípios. Cabe destacar também a criação de mecanismos capazes de *blindar* o exercício da soberania popular como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, que reduz substancialmente as possibilidades de ampliação dos

<sup>50</sup> Os outros instrumentos de desorganização política das classes trabalhadoras, segundo Saes (2001), utilizados pelo Estado brasileiro foram a individualização e contratualização dos agentes de produção, corporativização das classes trabalhadoras assalariadas, e a repressão pura e simples.

gastos públicos e do uso de recursos do fundo público para políticas sociais universalistas. Em um contexto de restrição dos recursos, cabe aos governos fazer bom uso deles, atendendo aos mais pobres com políticas focalizadas.

Sob essa perspectiva, o OP contribui para governança, para a eficiência e a eficácia das ações dos governos (OLIVEIRA, 2005). Como o poder decisório encontra-se cada vez mais restringido pelos condicionantes macroeconômicos (endividamento, redução do gasto público e superávit primário), a política social deverá ser focalizada, centrada na caracterização dos muito pobres entre uma maioria de despossuídos e ausentes de uma ação universalista do Estado. Nesta conjuntura, o OP é defendido e incentivado porque possibilitaria o atendimento do seu principal objetivo, a saber, a *inversão de prioridades*. Através da participação popular no OP os recursos públicos seriam, portanto, direcionados para o atendimento das demandas da população mais carente.

A participação na definição de parte do orçamento do município cumpre um papel altamente relevante, de um lado, conforme sugere o Banco Mundial, assegura a eficiência do Estado no emprego dos recursos públicos, de outro lado, garante a *governabilidade* através do controle de parte das demandas dirigidas ao Estado, ou seja, as reivindicações são canalizadas pelo OP. Como estratégia principal de reivindicação e de ação, os sujeitos passam a pautar-se pela participação institucionalizada neste espaço.

Conforme veremos mais adiante, os órgãos planejadores do OP têm buscado aperfeiçoar indicadores que possam definir e diferenciar as regiões dos municípios segundo graus de carência, desenvolvimento sócio-econômico, qualidade de vida etc. Buscam, com isso, estabelecer regiões ou áreas de maior carência passíveis de receber aporte maior de recursos. Se, por um lado, essa diferenciação pode significar uma redistribuição de renda na cidade, por outro, é importante ressaltar que os municípios reproduzem geograficamente a polarização existente na sociedade brasileira: uma pequena minoria concentra a quase totalidade da renda nacional, enquanto a maioria divide o que sobra. Neste sentido, esses critérios diferenciam os pobres daqueles ainda mais pobres que, frente à carência de políticas públicas terão agora que dizer quem será beneficiado ou não com os poucos recursos destinados pela administração municipal.

Neste capítulo buscamos examinar os conceitos constitutivos do Orçamento Participativo (OP), destacando que o léxico que fundamenta o OP (nos termos de seus elaboradores e do *modo petista de governar*) contém os pressupostos da chamada Terceira Via e de um conceito restrito de democracia, pois esta é concebida como circunscrita à esfera da política burguesa. No caso brasileiro, buscamos relacionar a opção por políticas como o

orçamento participativo como decorrente das mudanças nas orientações do Partido dos Trabalhadores que adota o OP como exemplo de *radicalização* da democracia.

Procuramos demonstrar ainda que essa *política radical* atende principalmente aos objetivos da governabilidade e da *governança*, defendida por organismos internacionais, principalmente pelo Banco Mundial. Assim, a participação *ativa* dos indivíduos/cidadãos e/ou da sociedade civil na administração pública é amplamente defendida e, também, a criação de arranjos institucionais para viabilizar essa participação, compõem parte crucial do programa da Nova Esquerda para administrar o Estado capitalista em um contexto em que as reformas que se aprofundaram a partir da Crise da Dívida de 1982 seguem sendo implementadas de modo sistemático, levando a um longo período de perda de direitos sociais.

Seguramente, essas indicações de que tem prevalecido uma leitura (e uma prática) de OP instrumental para operar a governabilidade repercutem vivamente na avaliação dos movimentos sociais. Muitos movimentos acabaram inseridos nessa dinâmica, sendo absorvidos pela máquina partidária, outros lograram manter autonomia frente ao governo, combinando participação e mobilização, outros ainda abandonaram a participação sistemática nos OP priorizando formas de enfrentamento mais abertos. De todo modo, embora não seja o foco do presente trabalho, é possível propugnar que as lutas tornaram-se mais fragmentadas com a crescente institucionalização da participação dos movimentos, enfraquecendo as perspectivas anti-sistêmicas. Na década de 2000, muitos movimentos que vivenciaram essas experiências optaram pelas ações diretas, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e os movimentos camponeses.

Na seqüência do estudo analisamos uma experiência concreta de Orçamento Participativo buscando elementos empíricos que corroboram a tese de que, apesar das contradições ensejadas pela participação popular e os elementos de formação política nele contido, o OP tem contribuído, principalmente, para a *governança* e para a *governabilidade* local.

### Capítulo 3 Autonomia na Constituição Federal

Este capítulo examina a autonomia universitária como preceito fundamental capaz de assegurar às universidades o que ficou estabelecido na história recente como sinônimo de autogoverno e autodeterminação. Nesse contexto, no espaço universitário os limites da democracia não seriam tão restritos como nas demais esferas do Estado, visto que o preceito constitucional, bastante em si, garantiria esse espaço de liberdade.

As lutas em defesa da autonomia – inicialmente para inscrevê-la como preceito constitucional – e, depois, para que a autonomia assegurada pela Carta constitucional de 1988 às universidades paulistas se concretizasse<sup>51</sup> - não deixaram de produzir conquistas, ainda que sempre submetidas a questionamentos e ataques como os recentes Decretos do governo Serra (principalmente o Decreto estadual nº. 51.460, de 1º de janeiro de 2007 que transforma a Secretaria de Turismo em Secretaria de Educação Superior e o Decreto estadual nº. 51.461, de 1º de janeiro de 2007, que pretendeu dar à Secretaria de Ensino Superior uma série de atribuições que são exclusivas da universidade). Com efeito, a subvinculação de receitas de impostos que, embora insuficientes e ainda não garantida na constituição estadual, permite que os recursos das universidades sejam alocados sem ingerências diretas dos governos.

O mesmo valor da autonomia tem permitido o Ministério Público investigar abusos em relação aos direitos humanos, às questões fundiárias etc. democratizando o judiciário.

Entretanto, como pode ser visto ao longo deste estudo, o Estado redesenhado pelo ajuste neoliberal não poderia deixar de repercutir no enfraquecimento do exercício da autonomia constitucionalmente garantida às universidades, aos municípios e ao Ministério Público. Como interessa a esta investigação o estudo dos mecanismos pelos quais o Estado restringe a autonomia de seus entes, especial ênfase será concedida ao estudo da autonomia dos municípios, para, a seguir, examinar a universidade.

---

<sup>51</sup> Segundo Dalmo Dallari, “a Constituição do Estado de São Paulo reproduz a garantia de autonomia das universidades, coerente com o disposto na Constituição da República, adicionando alguns pontos que é oportuno conhecer. Dispõe a Constituição paulista, no artigo 154, que ‘a autonomia da universidade será exercida respeitando, nos termos do seu estatuto, a necessária democratização do ensino e a responsabilidade pública da instituição, observados os seguintes princípios: I. utilização dos recursos de forma a ampliar o atendimento da demanda social, tanto mediante cursos regulares quanto atividades de extensão; II. representação e participação de todos os segmentos da comunidade interna nos órgãos decisórios e na escolha dos dirigentes, na forma de seus estatutos’.” DALLARI, Dalmo de Abreu. Autonomia Agredida. **Blog dos estudantes que ocupam a reitoria da USP**. Disponível em: <http://ocupacaousp.noblogs.org/post/2007/05/27/autonomia-universitaria-texto-do-jurista-dalmo-de-abreu-dallari>. Acesso em: 28 de maio de 2007.

O presente capítulo discute criticamente se a autonomia assegurada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), a municípios e universidades tem propiciado, no caso das experiências concretas aqui examinadas (OPBH e a experiência de participação da comunidade universitária na definição da alocação dos recursos na Unesp/campus Marília), espaços de protagonismo substantivo capaz de alterar a redução da democracia à esfera político-procedimental.

### **3.1 A Constituição de 1988 e a administração municipal.**

A Constituição promulgada em outubro de 1988 promoveu importantes transformações no cenário político-administrativo do país. Aos governos municipais assegurou-se a autonomia político-administrativa, em oposição ao predomínio de um padrão extremamente centralizador de poder e de recursos que historicamente caracterizou o modelo federativo brasileiro.

As discussões na Assembléia Constituinte de 1987 sobre as relações federativas no Brasil foram fortemente influenciada pelos grupos de pressão. Assim como as demais mudanças estruturais (reforma agrária, por exemplo) essas pressões foram muito mais no sentido de limitar uma reestruturação mais profunda do sistema federal. Nessa direção, os debates na Nova República sobre o federalismo limitaram-se ao ônus tributário (o grande número de encargos sociais e tributários) e à distribuição de recursos. O problema foi tratado como sendo fundamentalmente um problema geográfico, os estados do Norte e do Nordeste afirmando a necessidade do governo federal lhes conceder vantagens em razão de seus baixos índices de desenvolvimento e renda. Essas regiões tinham a esperança de usar a reforma tributária para reduzir as disparidades regionais. Já os estados do Sul e do Sudeste vendo-se como produtores prejudicados pela substancial drenagem resultante da ajuda federal ao Norte e Nordeste. Essas questões, dentre outras, fizeram com que a repartição de competências e de receitas públicas entre estados e municípios fosse um dos assuntos mais polêmicos nos debates sobre as novas mudanças a serem instituídas.

Com efeito, Estados e municípios pressionavam por uma fatia maior da receita tributária, buscavam mais recursos para cobrir os elevados déficits orçamentários e acreditavam que, em médio prazo, uma maior descentralização dos recursos favoreceria a reformulação e equilíbrio do sistema federativo. Em repúdio à intensa centralização da renda de períodos anteriores, os constituintes não apenas decidiram assegurar mais recursos para

alguns setores (estados e municípios e dentro destes redirecionar os recursos para áreas sociais, como educação e saúde), mas que deveria a própria União arcar com grande parte das despesas<sup>52</sup>.

Assim, a Constituição de 1988 alterou substancialmente a participação dos governos locais na receita fiscal, transferindo da União para os estados, Distrito Federal e municípios parcela considerável de tributos. As mudanças instituídas previam o aumento das transferências dos fundos de participação da União; a criação de um fundo para compensar os estados por possíveis perdas na arrecadação do imposto sobre vendas, através de incentivos federais à exportação; a inclusão no imposto estadual sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) dos possíveis impostos únicos criados pela União. Além disso, foi vedado ao governo federal a criação de empréstimos compulsórios sem a aprovação do Congresso.

Através dos *Fundos de participação* (Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM) a União passou a redistribuir 47% da receita arrecadada com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto Sobre Produtos Industrializado (IPI). A Constituição anterior (1967) fixava a cota a ser repassada aos estados e municípios provenientes dessas receitas em 14% e 17%, respectivamente. Com a nova Constituição essa cota passou a ser de 21,5% para os estados e Distrito Federal e de 22,5% para os municípios. Com os 3% restantes foi criado um *Fundo Especial* para ser aplicado em programas de financiamento do setor produtivo das regiões mais pobres (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Para incentivar os estados exportadores, criou-se um Fundo de Compensação que corresponderia a 10% das receitas federais oriundas do IPI, sendo que os estados deveriam entregar aos municípios 25% deste montante (BRASIL, 1988, p. 41-49).

Quanto às transferências entre os estados e seus municípios, estes também tiveram aumentada a sua participação nos recursos arrecadados pelos estados, passando a receber 25% e não mais 20% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM, que teve sua base de incidência ampliada (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação), agora denominado por Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS.

---

<sup>52</sup> Segundo Laura T. Soares, o discurso descentralizador também era conveniente aos grupos de interesse representados na cena política “devido ao esgotamento financeiro do Estado Central, grupos empresariais se deslocaram, na busca de privilégios, do plano federal para o regional/local e para o setorial (...) a proposta descentralizadora passava a ser forte prioridade dos constituintes”. SOARES, Laura T. As eleições municipais e a municipalização dos serviços sociais. Rio de Janeiro: **Outro Brasil**. 2004. Disponível em: [http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Docs/135200512154\\_laura\\_setembro\\_2004.pdf](http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Docs/135200512154_laura_setembro_2004.pdf). Acesso em: agosto 2006.

A Constituição promoveu a descentralização fiscal e de responsabilidades entre os entes federativos. Contudo, medidas adotadas, posteriormente, pelo governo federal visaram ampliar ainda mais as responsabilidades dos municípios com as políticas sociais (educação, saúde, assistência, habitação, etc.). O governo federal se desobrigou de muitas de suas competências, porém adotou uma série de medidas que restringiam o volume de recursos à disposição dos estados e municípios (redução dos gastos, via diminuição das transferências não-constitucionais; restrição do crédito a estados e municípios; criação de tributos e aumento de alíquotas de contribuições não compartilhadas), promovendo, ao mesmo tempo, a descentralização de atividades, mas também um amplo processo recentralização de recursos (MELO, 1996).

A estratégia do governo federal para recentralizar e aumentar os recursos em caixa consistiu em majorar as alíquotas das contribuições sociais, como por exemplo, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do Programa de Integração Social (PIS-PASEP), bem como criar outras, como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF<sup>53</sup>). As receitas dessas contribuições não são compartilhadas com as instâncias subnacionais. Com isso, o peso das contribuições na composição da receita da União passou de 27,2% em 1990 para 46,7% em 2001. O governo federal conseguiu elevar sua parcela relativa da receita – e cumprir suas metas de superávits anuais – devido, em grande parte, ao crescimento da arrecadação de "contribuições"<sup>54</sup> (SAMUELS, 2003).

---

<sup>53</sup> A Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) foi instituída pela Lei nº 9.311 de 24 de outubro de 1996, como fonte adicional de recursos para a saúde pública, “Art. 18. O produto da arrecadação da contribuição de que trata esta Lei será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde, sendo que sua entrega obedecerá aos prazos e condições estabelecidos para as transferências de que trata o art. 159 da Constituição Federal. Parágrafo único. É vedada a utilização dos recursos arrecadados com a aplicação desta Lei em pagamento de serviços prestados pelas instituições hospitalares com finalidade lucrativa”. A lei de 1996 foi modificada pela Lei nº 9.539, de 12 de dezembro de 1997.

<sup>54</sup> Conforme dados do Ministério da Fazenda, as contribuições sociais CONFINS, PIS e CPMF corresponderam, proporcionalmente, ao PIB nos anos de 1990, 1995, 2000 e 2001, os seguintes valores, respectivamente: 2,81; 3,18; 5,73; e, 6,23% do PIB.

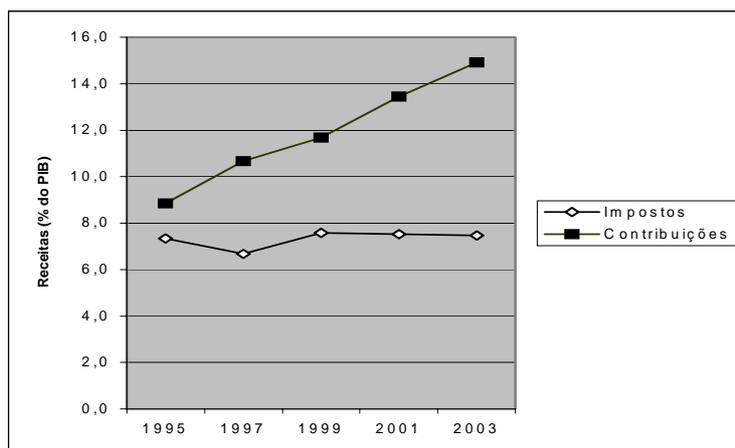


GRÁFICO 1 - Evolução das receitas da União 1995-2003 (STN)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional<sup>55</sup>

Em 1993, o então ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (FHC) propõe a criação do Fundo Social de Emergência – FSE, que limitava o volume das transferências vinculadas aos estados e municípios. O Fundo que a princípio seria temporário transformou-se em Fundo de Estabilização Fiscal e depois em Desvinculação das Receitas da União – DRU, através dessa medida a União retém para si 20% das receitas vinculadas para a educação, por exemplo.

Em decorrência do ajuste estrutural macroeconômico o governo federal deixou de *dar guarida* às dificuldades econômicas e financeiras de estados e municípios, impondo medidas restritivas como a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>56</sup>. Apesar de ter havido um aumento das transferências de recursos da União para estados e municípios e também dos estados para os municípios, a partir da Constituição de 1988, atualmente, os governos estaduais e municipais têm se deparado com dificuldades financeiras e não com a abundância de recursos que a descentralização fiscal determinada pela Constituição poderia levar alguns mais otimistas a supor (FARAH, 2003).

No início de seu primeiro governo, FHC lançou um duro programa de controle e reestruturação das dívidas dos estados. Se os mesmos quisessem assistência financeira da União deveriam seguir um amplo programa de reformas que implicava em assumir compromisso com as metas de ajuste fiscal, controle da folha de pagamento dos servidores

<sup>55</sup> Cf. PINTO, Jose Marcelino de Rezende Os números do financiamento da educação no Brasil. **Pro-Posições**, São Paulo. v. 16, nº. 3(48), p. 75-105, set./dez. 2005.

<sup>56</sup> Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

públicos, inclusão das empresas estaduais no programa nacional de privatização, saneamento e privatização dos bancos estaduais, ou seja, um amplo programa de ajuste patrimonial, sob o controle e monitoramento da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Este programa incluía ainda: a prorrogação do FSE, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal; a instituição da Lei Complementar 87/96 - Lei Kandir, que isenta as exportações do pagamento do ICMS; os acordos “caso a caso” entre os governos estaduais e o governo federal, prevendo a troca e a incorporação das dívidas dos estados pela União a juros de 6 a 7,5% ao ano, com os estados comprometendo-se a destinar entre 11 a 13% de sua receita líquida para o pagamento dessa dívida; cortes de despesas e cumprimento da Lei Camata, que limita as despesas com pessoal a 60% da receita líquida e restringe o endividamento futuro (KULGEMAS & SOLA, 2000, p.73).

O governo federal utilizando-se do argumento da necessidade de soluções para os desequilíbrios fiscais conseguiu reverter a reforma tributária assegurada pela Constituição de 1988, afetando, sobremaneira, as finanças dos governos subnacionais. Para tanto, buscou principalmente aumentar a receita tributária, a receita da União cresceu no governo FHC, passando de 56,2% para 59,9% da totalidade da receita governamental entre 1995 e 2000, enquanto a parcela dos estados caiu de 27,5% para 25,1% e a dos municípios, de 16,2% para 15% (SAMUELS, 2003).

Samuels (2003) discorda da idéia de ter havido pós 1994, um processo de recentralização de recursos pela União, em sua opinião, o incremento da receita do governo federal decorre não da redução de suas transferências para governos estaduais e municipais ou porque a receita destes tenha diminuído em termos absolutos, mas principalmente, porque o governo se dispôs “conscientemente a elevar muito mais a arrecadação de contribuições do que a dos impostos”. Segundo este autor, as conseqüências políticas das medidas econômicas adotadas por Fernando Henrique Cardoso permitiram-lhe recuperar o “controle sobre as finanças dos estados e municípios e eliminar muitos incentivos políticos contraproducentes que eram estimulados pelas instituições federativas brasileiras”. O governo utilizou “com astúcia os instrumentos de que dispunha para incrementar sua receita”. Essas mudanças, em sua opinião, não constituem uma recentralização política, mas a “restauração de um Poder Executivo coeso na política brasileira, como contrapeso necessário às instituições federativas nacionais”. Ainda segundo o autor, essa combinação de medidas “atacou as razões essenciais do caos econômico anterior e serviu de alicerce para a estabilidade macroeconômica durante a maior parte dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso” (SAMUELS, 2003, p. 816-817).

Contudo, os dados da STN em 2004, por exemplo, demonstram que o governo federal concentrou 57,4% da receita global, contra pouco mais de 25% destinado à esfera estadual e 17% aos municípios. Conseguindo também promover uma ampla desconcentração administrativa, repassando, principalmente, aos municípios a responsabilidade pela manutenção das políticas sociais.

Se no final da década de 1980, a descentralização fiscal e administrativa foi defendida por forças progressistas que viam nela uma possibilidade de tornar o governo mais acessível aos cidadãos, através principalmente, da promoção da participação direta e do controle social sobre o poder público, associando-a a processos de democratização. Ela também passou a integrar o rol das propostas de reformas de cunho neoliberal para a modernização da gestão pública e que visavam propiciar maior eficiência aos governos, sendo amplamente estimulada por organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

No contexto de reformas estruturais neoliberais, os processos de descentralização também são associados a processos de privatização dos serviços públicos. Segundo Laura T. Soares, isso trouxe graves conseqüências em termos da “pulverização de recursos, da fragmentação das ações, do aumento das desigualdades regionais”, diminuindo em muitos casos, a “resolutividade e eficácia das ações públicas frente ao agravamento e ao aprofundamento da complexidade da questão social” (SOARES, 2004, p. 2).

As medidas adotadas (descentralização das políticas sociais sem a contrapartida financeira) limitam profundamente a autonomia conquistada pelos municípios com a Constituição de 1988. A nova Carta Constitucional colocou o município em uma posição de destaque na federação. Em seu artigo 1º, define a República Federativa do Brasil como sendo formada pela “união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal”, instâncias essas que constituem o nosso “Estado democrático de direito”. A autonomia das três esferas administrativas está assegurada no artigo 18 “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, e Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 7, 19).

As principais alterações promovidas pelo novo texto constitucional deram-se, principalmente no campo político-administrativo com a definição de novas competências e no campo financeiro com o aumento das transferências de recursos da União e dos estados para os governos locais. Como a grande maioria dos municípios brasileiros é formada por municípios pobres, ou seja, com uma capacidade fiscal pequena, a repartição de receitas dos entes subnacionais (União e Estados) para os municípios é fundamental para tornar efetiva a

autonomia municipal. A estrutura tributária anterior a 1988 retirava dos estados e municípios uma grande parcela de recursos concentrando-os nas mãos do governo central. Além disso, a legislação estabelecia ao Tribunal de Contas da União (TCU) competência para definir o montante de recursos a que teriam direito, bem como a área em que os recursos deveriam ser investidos. Qualquer desvio por parte dos governos locais resultaria no não aceite de suas contas, e conseqüentemente no corte de suas verbas.

Como visto, a reforma tributária instituída a partir de 1988 caracterizou-se por um elevado grau de desconcentração de recursos e descentralização administrativa, com os governos estaduais e municipais assumindo um importante papel no financiamento das políticas públicas. As mudanças representaram uma profunda reforma do federalismo fiscal brasileiro. Os municípios tornaram-se membros efetivos da federação, dispondo de mais recursos e de uma maior autonomia não só financeira, mas também político-administrativa<sup>57</sup>.

A Constituição inovou quanto à técnica de distribuição de competências na federação brasileira, assegurando autonomia administrativa aos governos estaduais e municipais, reconhecendo a necessidade que as instâncias federativas têm de se auto-organizarem, de estabelecerem livre e autonomamente sua estrutura administrativa.

Com a nova ordenação político-administrativa, os municípios compartilham com a União, estados e Distrito Federal uma série de *competências comuns*, ou seja, obrigações que deverão ser cumpridas pelo poder público qualquer que seja o nível administrativo. As questões de cunho social receberam destaque especial na nova Constituição. Assim, compete à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, concomitantemente:

- [...] II- cuidar da saúde pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências físicas;
- V- proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e ciência;
- IX- promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X- combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (BRASIL, 1988, Art. 23, Incisos I-XII).

---

<sup>57</sup> Cabe destacar, no entanto, a ampliação do número de municípios a partir do desmembramento de distritos. A partir de 1988 houve um crescimento do número de municípios, a transformação em município permite ao distrito emancipado receber parcela do Fundo de Participação do Município, cuja alíquota foi ampliada pela nova Constituição. O FPM é a principal fonte de recursos da maioria dos municípios de pequeno porte – até 10 mil habitantes. O Artigo 161 da CF/88 versa sobre as transferências de recursos aos novos municípios. A Lei Complementar n° 62 aprovada em 28/12/1989 estabelece as normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações de recursos dos Fundos de Participação. No Parágrafo único estabelece: “No caso de criação e instalação de Município, o Tribunal de Contas da União fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais municípios do Estado a que pertence, reduzindo proporcionalmente as parcelas que a este couberem, de modo a lhe assegurar recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM”. SANTOS, M. R. **Caminhos municipais da cidadania: mudança institucional e democratização no Brasil**. 1996. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996. f. 35.

O modo como cada esfera político-administrativa deve atuar para assegurar esses preceitos está fixado em parágrafo único do Art. 23: “Lei complementar fixará normas para cooperação entre União e os Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

Além das competências comuns, a Constituição de 1988 estabelece uma série de atividades que devem ou podem ser exercidas pelo município, além de fixar as competências exclusivas dos municípios:

[...] legislar sobre assunto local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; (...) criar, organizar e suprimir distritos, observadas a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse social, incluindo o de transporte coletivo que tem caráter essencial; promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e de ocupação do solo urbano; [...] (BRASIL, 1988, Art. 30, Incisos I-IX).

Algumas atividades do município dependem, no entanto, para o seu desenvolvimento da legislação ou fiscalização de órgãos estaduais ou federais. No caso particular do ordenamento territorial, essa atividade não poderá ser exercida sem observância da lei federal, já que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano” e normas gerais sobre direito urbanístico, e estadual, uma vez que os estados podem legislar concorrentemente sobre direito urbanístico (BRASIL, 1988, Art. 21, Inciso XX).

Com efeito, as mudanças constitucionais significaram não apenas a ampliação das atividades do município, mas concretamente um aumento de poder. De acordo com a nova Constituição, “o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara municipal, que a promulgará”. A legislação anterior estabelecia a elaboração da lei orgânica municipal pela Assembléia Legislativa dos estados, sendo esta sujeita à aprovação e vetos do governador (BRASIL, 1988, Art. 29).

Com essa prerrogativa, acreditava-se que as novas leis orgânicas seriam mais condizentes com a realidade dos municípios. Os vereadores poderiam através, da lei orgânica, estabelecer maneiras de influenciar a administração municipal, não mais dependendo de um relacionamento clientelístico nas negociações com o executivo municipal (CKAGNAZAROFF, 1989).

Assim, partir da reforma constitucional de 1988 o município deixou de ser um ente político subordinado aos estados e à União, tornando-se portador de autonomia política,

financeira e administrativa. Essa autonomia facultou ao município uma posição de destaque nas relações entre a sociedade e o poder público. Do ponto de vista legal, o município passou a dispor de mecanismos ou instrumentos importantes aos quais poderia lançar mão para uma melhor gestão administrativa. Com isso o município também passou a ser visto como uma esfera administrativa privilegiada quanto às possibilidades de melhoria das condições de vida dos cidadãos, tornando-se um espaço de democratização das relações entre Estado e sociedade e de ampliação da cidadania<sup>58</sup>.

Contudo é preciso salientar o caráter político-ideológico que tem marcado os processos de descentralização, principalmente, após os anos de 1990. Conforme anteriormente ressaltado, a década de 1990 marca a ascensão das idéias e políticas neoliberais no país. Nesse contexto, as políticas de descentralização provocaram o desmonte de estruturas e equipamentos sociais federais e/ou estaduais pré-existentes, mesmo naqueles municípios sem condições de mantê-los ou substituí-los por algo equivalente (SOARES, 2004).

Ainda segundo Laura T. Soares (2003, p. 3), a descentralização passou a ser entendida simplesmente como municipalização das políticas públicas. Isso aumentou as desigualdades, na medida em que fragmentou as ações e diminuiu, conseqüentemente, sua efetividade. Os municípios tornaram-se os principais responsáveis pelas políticas e programas sociais, enquanto o papel dos Estados tem se limitado cada vez mais à função “muitas vezes formal”, de coordenar e repassar recursos. Vale a pena reproduzir a avaliação da autora sobre os processos de municipalização implantados no país:

A ‘municipalização’ generalizada das políticas públicas sociais tem sido justificada pela idéia de que o governo local, estando mais ‘perto’ do cidadão, executaria melhor e seria mais bem fiscalizado. Este debate é insuficiente e essas idéias ficam ‘fora de lugar’, sobretudo quando confrontadas com a realidade. Trata-se de repetir um lugar comum de que o ‘local’ seria mais puro e mais democrático e de que seria a única alternativa de resolução dos problemas sociais que afligem as pessoas. Como toda falsa ideologia, essas idéias ignoram a realidade política e social brasileira, marcada por enraizadas e conservadoras estruturas locais de poder, onde ainda proliferam as relações clientelistas. Estas relações de dominação local se reproduzem, em contextos mais recentes, nas periferias urbanas através do tráfico, justamente onde o Estado se ausentou completamente e/ou não cumpre com o seu papel social (SOARES, 2004, p. 3).

Em suma, a Constituição de 1988 promoveu importantes transformações legais no cenário político-administrativo do país. No âmbito dos governos municipais a autonomia

---

<sup>58</sup> Os estudos de Pedro Jacobi, por exemplo, refletem essa perspectiva. Para Jacobi, a participação e a descentralização política constituem os canais para “uma política municipal de caráter democrático que se propõe a aproximar a administração dos cidadãos, criando na medida do possível os meios para uma interação mais intensa na complexa dinâmica que a caracteriza”. JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos – apontamentos para o debate. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 20, p. 121-143. 1990. p. 132.

foi reforçada, na expectativa de que viessem a assumir um papel maior e mais relevante na oferta de direitos e serviços sociais voltados para o interesse local. Entretanto, o ajuste estrutural restringe o gasto social e impede a proposição de políticas sociais universalistas. Desse modo, um dos principais mecanismos para enquadrar os municípios ao ajuste fiscal é a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo exercício limita profundamente a autonomia dos municípios.

Na perspectiva neoliberal, com os ajustes macroeconômicos e a recentralização dos recursos públicos para manter elevadas as metas de superávit primário, descentralizar significa desresponsabilizar os governos centrais com as políticas sociais, transferindo para os governos locais e/ou para as pessoas e comunidades ou para a sociedade civil a resolução dos seus próprios problemas. A análise das experiências de Orçamentos Participativos não deverá abstrair dessas questões, ou seja, das questões referentes a perda de autonomia dos municípios diante das pressões do ajuste fiscal, em que processos participativos são defendidos como instrumentos para assegurar a governabilidade ou governança local.

### **3.2 A autonomia da universidade e a Constituição de 1988**

A Constituição de 1988 inovou, significativamente, ao inserir em seu escopo a autonomia universitária. Os constituintes reconheceram que a autonomia universitária assegurada pela via legislativa comum não foi suficiente para que as universidades pudessem cumprir, de modo autônomo e independente, a sua finalidade (FERRAZ, 1998).

Mas, apesar da inserção da autonomia universitária na Lei Maior do país, muito pouco se avançou no sentido de sua efetiva aplicação e reconhecimento. Ao contrário, têm prevalecido medidas que visam minimizar o princípio constitucional. Antes de discutirmos essas proposições, vejamos os termos da autonomia universitária contidos na CF/88.

Segundo Anna Cândida Ferraz (1998, p. 2), o conceito de autonomia deve ser haurido na doutrina, pois a Constituição não define o sentido em que toma o termo autonomia. Assim, autonomia consiste na capacidade de “autodeterminação” e de “autonormação” nos limites fixados pelo poder que a institui. Ou seja, somente a Constituição pode definir a amplitude, o grau e o conteúdo da autonomia. Mesmo o Brasil sendo uma federação e os seus entes federados dotados de autonomia política, instituto, que os tornam capazes de elaborar a sua própria constituição (Estados e Distrito Federal), de estabelecer seus órgãos de governo, fazer

leis, etc. (estados, Distrito Federal e municípios), tal capacidade não se sobrepõe à autonomia instituída pela Constituição. Nem as leis federais, estaduais e municipais, nem mesmo as Constituições dos Estados-membros da federação podem suprimir, alterar ou restringir o conteúdo autônomo fixado pelo texto da Carta Magna, seja para interpretá-la, seja para lhe dar aplicação.

É a própria Constituição que define em seu texto a amplitude, a extensão e os limites da autonomia. O artigo 207 eleva a autonomia das universidades ao nível de princípio constitucional. O referido artigo dispõe: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988, Art. 207).

A Constituição define o conteúdo da autonomia universitária que deve abranger as suas atividades-fim (autonomia didático-científica) e suas atividades-meio (autonomia administrativa e financeira). Trata-se também de uma norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, ou seja, a autonomia assegurada pela Constituição é uma norma auto-aplicável, bastante em si mesma. Nesse sentido, o texto Constitucional não demanda lei para aplicar, constituir ou definir a autonomia.

Conforme destaca Silva (apud FERRAZ, 1998, p. 6),

[...] ao princípio acolhido no seu art. 207 o nosso Estatuto Político Fundamental não após qualquer cláusula restritiva, do tipo “na forma da lei”, à semelhança do art. 33 da Constituição Italiana, de modo a fazer do preceito constitucional uma regra de eficácia contida (...). Cogita-se por consequência, de uma norma de eficácia plena, insuscetível de ter o seu significado e sua extensão diminuídos, ainda que em mínima parte, pela legislação ordinária. Não é que a regra constitucional vede legislação ordinária que lhe explicita, de forma mais minuciosa ou pormenorizada seu sentido, facilitando-lhe a aplicação às situações concretas. O que a norma constitucional sobre autonomia universitária impede terminantemente é que a legislação ordinária, sob pretexto de dar tratamento mais minudente ao preceito superior, acabe por desvirtuá-lo, conferindo-lhe um contorno e uma dimensão que ele não possui.

A própria norma constitucional define, assim, os termos em que a autonomia deverá ser exercida, tornando-a “intangível” por normas de hierarquia inferior. O princípio da autonomia universitária tem os seus limites na própria Constituição, o que significa dizer que o seu exercício independe de previsão ou disciplina de qualquer legislatura inferior, e que as universidades deverão observar as normas e os princípios gerais e específicos instituídos pela Constituição. Às universidades federais, por exemplo, impõe-se o respeito aos direitos fundamentais e a observância dos princípios que regem a administração pública direta e indireta, contidos nos art. 37 da CF/88 (FERRAZ, 1998).

É interessante observar que a “lei poderá estabelecer normas e diretrizes que alcançam a universidades públicas”, o ato de criação ou transformação de uma instituição de ensino superior pública em universidade decorre de uma vontade política expressa em lei. Compete à União elaborar uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que deverá estabelecer a organização geral da educação no país, incluindo, o sistema de ensino superior. Também as Constituições dos estados poderão conter regras diretivas e básicas para o desenvolvimento do respectivo sistema de ensino superior (criação de universidades públicas, a forma de administração, a fixação do orçamento para as universidades, etc.). Mas essas leis não poderão restringir, reduzir ou afetar, mesmo indiretamente, a autonomia universitária, cujos limites, conforme já ressaltado, estão na Constituição e só dela podem ser extraídos. Assim, considerar-se-á inconstitucional qualquer determinação legal que vier a conflitar com o princípio constitucional da autonomia. Mais ainda, onde a “Constituição não estabelece limites, a lei também não pode estabelecê-los, na ausência de limites definidos pela Constituição, a autonomia é plenamente exercitável pela universidade“ (FERRAZ, 1998, p. 8-9).

Segundo Lourdes Fávero (1999, p. 6), a autonomia “é um modo de ser institucional e exige liberdade para a universidade se autodeterminar”. Contudo, o art. 207 não pode ser analisado isoladamente, a Constituição tem que ser vista no seu todo e interpretada de maneira sistemática. Assim, em sua opinião, é necessário discutir esse artigo relacionando-o a outros dispositivos constitucionais, tais como: o art. 212 que trata dos recursos públicos destinados ao ensino público e privado e o art. 206 que dispõe sobre a liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar o pensamento e o saber, como princípios basilares do ensino e a gratuidade nos estabelecimentos oficiais como a expressão do dever do Estado de assegurar meios materiais para que o gozo da autonomia seja efetivo.

Quanto ao conteúdo da autonomia universitária e aos limites constitucionais específicos tem-se:

*Autonomia didática e científica* constitui atividade-fim da universidade. A autonomia didática relaciona-se com a competência da universidade para definir o conhecimento a ser transmitido, bem como sua forma de transmissão. Desse pressuposto decorre, logicamente, a capacidade de organizar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão, o que consiste:

- a) fixar as diretrizes e os meios para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão;
- b) criar, organizar, modificar e extinguir cursos de graduação, pós-graduação e outros a serem realizados sob a sua responsabilidade;
- c) definir os currículos de seus cursos, observada a base comum nacional para os cursos de graduação;

- d) estabelecer o calendário escolar e o regime de trabalho didático de seus diferentes cursos, sem outras limitações;
- e) estabelecer critérios e normas de seleção, admissão, promoção e transferência de seus alunos;
- e) conferir graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos (ANDES-SN, 2003, p. 42).

A autonomia científica assegurada às universidades corresponde, segundo Ferraz, à própria liberdade de pensamento e de ensino. A liberdade de pensamento já consagrada no art. 5º da Constituição como direito fundamental da pessoa humana, e a liberdade de ensino inscrita no art. 206, particularmente em seus incisos II e III<sup>59</sup>. Com isso, a Constituição garante a liberdade de investigação e pesquisa nas universidades e a liberdade para desenvolver os processos de conhecimento em sua dimensão global, bem como implica a responsabilidade das universidades em cumprirem o artigo 218 da CF/88, que versa sobre o dever do Estado em promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica (FERRAZ, 1998, p. 12).

Para Neusa Dal Ri (1997, p. 58), a autonomia científica é o elemento que especializa e distingue as universidades públicas dos demais órgãos do serviço público, “em virtude da liberdade e da iniciativa de ação quanto à determinação da pesquisa em áreas relevantes. Nisso diferencia-se do burocrativismo que entrava a administração em geral”.

A *autonomia administrativa*, ou possibilidade de auto-organização consiste no poder de “autodeterminação e autonormação relativos à organização e funcionamento de seus serviços e patrimônio próprios, inclusive no que diz respeito ao pessoal que deva prestá-los, e à prática de todos os atos de natureza administrativa inerentes a tais atribuições e necessários à sua própria vida e desenvolvimento” (FERRAZ, 1998, p. 14).

Trata-se, basicamente, do direito de elaborar normas próprias de organização e funcionamento internas, em matéria didático-científica e de administração de recursos humanos, materiais; e no direito de escolher seus dirigentes (DAL RI, 1997, p. 59).

A autodeterminação e autonormação deverão ser exercidas “sem **ingerência de poderes estranhos** à universidade ou **subordinação hierárquica** a outros entes políticos ou

<sup>59</sup> “Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998](#))

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988).

administrativos. Consiste, pois, na **autonomia de meios** para que a universidade possa cumprir sua **autonomia de fins**". Dessa forma, os estatutos e regimentos elaborados pela própria instituição universitária constituem a expressão legítima da autonomia universitária (FERRAZ, 1998, p 14, 19, grifos da autora).

Em suma, a autonomia administrativa consiste na capacidade da universidade de elaborar seus estatutos e regimentos em processo democrático definido no âmbito de cada instituição; escolher seus dirigentes; dimensionar seu quadro de pessoal docente e técnico-administrativo de acordo com seu planejamento didático-científico; estabelecer a lotação global de seu pessoal docente e técnico-administrativo (ANDES-SN, 2003).

Quanto à *autonomia de gestão financeira e patrimonial*, trata-se de prerrogativa essencial para que a universidade pública possa cumprir suas atividades fins. Consiste basicamente, na competência da universidade em gerir, administrar e dispor, de forma autônoma, seus recursos financeiros. A Constituição assegura à universidade o direito de receber, do ente político que a instituiu, os recursos necessários<sup>60</sup> para cumprir os seus fins, bem como a capacidade de autonomamente decidir sobre o seu uso e gestão. A atribuição de recursos às universidades públicas é o que torna possível a concretização da autonomia financeira, sem recursos financeiros próprios a universidade não tem como cumprir seus objetivos e finalidades definidas pela Constituição. Mas, para o pleno exercício da autonomia financeira, esses recursos devem ser disponibilizados na forma de "orçamento global", pois apenas dessa forma a universidade poderá definir, de modo autônomo, os critérios de utilização de seus recursos, caso contrário, a autonomia universitária estará reduzida a nada, ou quase nada (FERRAZ, 1998, p. 13).

A Constituição Federal de 1988 logrou assegurar o que nenhum outro instrumento legal pôde fazer, ou seja, fixar em seu próprio texto a amplitude, o conteúdo e os limites da autonomia universitária. Conforme destaca Dal Ri, a grande marca do artigo 207 é:

[...] o reconhecimento de que a universidade pública não é um órgão público como os demais. A Constituição, ao incorporar o postulado da autonomia universitária, fixou não só a especificidade da instituição como também o caráter peculiar de suas relações com o Estado. Ou seja, a universidade pública em face do Estado é ente de natureza pública, criada e garantida pelo Estado, detentora de autonomia com capacidade legislativa, o que lhe garante imunidade à legislação ordinária que não tenha natureza diretivo-basilar (DAL RI, 1997, p. 62).

---

<sup>60</sup> No que se refere às universidades federais, a Constituição estabelece no artigo 55 que "caberá à União assegurar, anualmente em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas", reconhece assim, o direito das universidades a um orçamento anual global e o dever da União assegurá-lo. FERRAZ, Anna Cândida. A Autonomia Universitária na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo. Edição especial, set. 1998. Disponível em: [www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistapge/revista/tes5.htm](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistapge/revista/tes5.htm). Acesso em: outubro de 2006.

O preceito constitucional estabelece que, a universidade é autônoma no seu fazer acadêmico-científico, administrativo (o que implica auto-organização, autonormação, escolha de dirigentes) e de gestão financeira e patrimonial. O artigo 207 foi fruto da mobilização da comunidade universitária, e consagrou o princípio da autonomia como norma de eficácia completa e imediata, bastante em si, cujo alcance deve ser extraído da própria constituição.

Mas apesar do esforço do constituinte e da ação, principalmente, dos movimentos em defesa da universidade pública para assegurar a primazia da Constituição e a auto-aplicabilidade do artigo 207, as políticas governamentais posteriores a 1988 visaram desconstitucionalizar a autonomia universitária. Em 1991, durante o breve governo de Collor de Melo (1990-1992) foi proposto alterações na Constituição através de um Projeto de Emenda Constitucional a PEC 56/91, que implicava mudanças substantivas em relação à autonomia. Com esse Projeto pretendia-se destinar às universidades federais um percentual fixo dos recursos da União vinculados à educação que, além dos salários e das despesas de custeio e novos investimentos, deveria custear as aposentadorias e pensões dos seus funcionários. Para viabilizar a autonomia, as universidades deveriam buscar fontes alternativas de financiamento através da venda de prestação de serviços<sup>61</sup>.

O conceito de autonomia expresso nas várias propostas governamentais, em particular, nas dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) fundamentava-se na lógica do mercado, na qualidade e eficiência do sistema e na avaliação quantitativa como critérios para a concessão de recursos para as universidades, portanto, uma autonomia condicionada ao cumprimento de metas estabelecidas externamente e ao controle ditado pelas avaliações quantitativas.

Sob o pretexto de assegurar o pleno exercício da autonomia e “flexibilizar a gestão”, medidas restritivas à democracia interna também foram adotadas, na prática interessava ao governo submeter os dirigentes das instituições de ensino superior públicas ao controle total do Poder Executivo, limitando no âmbito das instituições os mecanismos democráticos de

---

<sup>61</sup> Segundo Maria G. M. Tavares, um ano após ter tomado posse, Collor de Melo lançou um documento denominado "Brasil, um projeto de reconstrução nacional". Neste documento, a autonomia universitária a ser implantada visava à obtenção de maior eficiência na gestão das universidades federais, a partir da instituição de um novo sistema de alocação de recursos financeiros articulado à avaliação de desempenho, cujo objetivo seria o de incentivar ganhos de produtividade e a qualidade no ensino; o incentivo à integração da pesquisa com a extensão, estimulando as universidades a buscarem recursos extra-orçamentários para complementar seus orçamentos de pesquisa, sobretudo junto às empresas; e à discussão da gratuidade indiscriminada do ensino público de graduação e da dimensão da oferta de vagas pelo Governo Federal. A PEC 56/91 teria consolidado essas proposições. TAVARES, Maria das Graças G. **Reformas da educação superior no Brasil pós 85: desafios à extensão e à autonomia universitárias**. Disponível em: [www2.uerj.br/~anped/11/20/TAVARES.htm](http://www2.uerj.br/~anped/11/20/TAVARES.htm). Acesso agosto: de 2006.

decisão, gestão e controle. Em nome de uma pretensa regulamentação do art. 207 as medidas propostas se prestaram a desconstitucionalizar a prerrogativa assegurada na Constituição. Exemplos de medidas restritivas ao exercício da autonomia encontram-se na LDB – Lei 9.394/96, em diversos dispositivos, em particular o parágrafo único do artigo 56. Este artigo afirma que:

Art. 56 - as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. **Parágrafo único:** em qualquer caso, docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes (BRASIL, 1996).

A Constituição assegurou que a autonomia universitária estivesse vinculada à democracia interna, ao instituir no artigo 206 o princípio da gestão democrática para todas as instituições públicas de ensino. Com isso, não apenas os processos de escolha de dirigentes, mas os mecanismos de controle e de gestão são atribuições que compete às universidades estabelecerem. A lei nº 9.192/95 que a pretexto de regulamentar o processo de escolha dos dirigentes inviabiliza o pleno exercício do autogoverno nas universidades, essa lei hierarquiza e atribui status diferenciado aos sujeitos da comunidade universitária (professores, técnico-administrativos, estudantes) e estabelece que na gestão das universidades os órgãos colegiados deverão observar “o mínimo de setenta por cento de membros do corpo docente no total de sua composição”. A Lei 9.131/95 que criou o exame nacional dos cursos de graduação (o Provão), também consistiu em uma estratégia governamental para se imiscuir e controlar, sob o argumento da garantia da qualidade do ensino superior, a autonomia universitária.

O governo Fernando H. Cardoso lançou mão de instrumentos jurídicos para restringir o que a Constituição havia garantido às universidades e implementar a sua proposta de autonomia universitária. Cabe destacar o Projeto de Emenda Constitucional nº 233/95. A PEC criava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e ao mesmo tempo reformulava o Art. 207 da CF/88, fixando limites à autonomia universitária, considerada não auto-aplicável, dependente de legislação infraconstitucional, e acrescentava ao referido artigo um parágrafo único com a seguinte formulação: “A lei poderá estender às demais instituições de ensino superior e aos institutos de pesquisa diferentes graus de autonomia” (ZARUR, 2005).

Por força da ação dos movimentos em defesa da universidade pública<sup>62</sup> que conseguiram exercer forte pressão sobre os parlamentares, as formulações referentes à alteração do Art. 207 saíram da PEC 233/95<sup>63</sup> que foi desmembrada dando origem à PEC 370/96 com o mesmo conteúdo do Projeto anterior, porém tratando exclusivamente da autonomia universitária (MARTINS & NEVES, 2004).

Assim, foi criada uma comissão especial para a discussão da proposta, tendo como Presidente a Deputada Marisa Serrano e como Relator o Deputado Paulo Bornhausen. Segundo George Zarur (2005), na discussão da PEC 370/96 apareceram novidades importantes. A primeira consistiu na maior visibilidade da proposta liberal, orientada pela defesa do livre mercado como o mecanismo central de organização do ensino superior, apoiada por parlamentares e alguns intelectuais atuantes na área da educação; a segunda foi a possibilidade de um acordo entre o MEC, as instituições públicas e as privadas, que poderia viabilizar a alteração constitucional, mas, de uma forma completamente diversa da proposta original, que não se esgotava na PEC, mas envolvendo toda uma nova política para o ensino superior no país<sup>64</sup>.

Depois desse momento, conforme destaca o autor, vieram os ataques frontais ao modelo vigente de universidade no Brasil. Desse modo, o governo que inicialmente buscava justificar a alteração na regra da autonomia com a retórica da necessidade de fiscalizar as instituições particulares de ensino e de flexibilizar a administração das instituições federais, abandona esse discurso e passa a criticar duramente o ensino superior público, propondo uma alteração radical do modelo de universidade, privilegiando ainda mais o ensino superior privado<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Principalmente do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), da Federação dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e da União Nacional dos Estudantes (UNE).

<sup>63</sup> Na proposta de emenda constitucional o governo retirava do texto da Constituição a garantia da “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” e condicionava a sua aplicação à necessidade de regulamentação por lei ordinária. ANDES-SN. **Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira**. 3ª edição atualizada e revisada. Brasília: Caderno Andes, 2003.

<sup>64</sup> Segundo Zarur, essas idéias foram defendidas pelos professores João Batista de Oliveira (Ex-secretário Executivo do MEC), Cláudio Moura Castro (Chefe da Divisão de Políticas Sociais do Banco Interamericano de Desenvolvimento) e Simon Schwartzman (Presidente do IBGE). ZARUR, George. **Autonomia Universitária: para onde vai a universidade brasileira**. Disponível em: [www.georgezarur.com.br/pagina.php/95](http://www.georgezarur.com.br/pagina.php/95). Acesso em: agosto, 2006.

<sup>65</sup> As proposições neoliberais tinham como objetivos a implantação de novas formas de financiamento das universidades federais, inclusive com pagamento de mensalidades pelos alunos que apresentassem condições financeiras para custear seus estudos, e a ampliação do crédito educativo de forma a atingir todos os alunos carentes. O governo criticava a gratuidade do ensino superior público dizendo que não haveria razão para que 1.150.000 alunos das instituições particulares paguem mensalidades e que 450.000 das instituições públicas não o façam. Assim, o financiamento da educação superior deveria se centrar no aluno, pelo crédito educativo. Com isso, os recursos públicos seriam transferidos das universidades públicas para as privadas, devido ao maior número de alunos dessas instituições e à sua suposta maior carência econômica. ZARUR, George. *op. cit.*

Ainda segundo Zarur (2005), as propostas neoliberais visavam: a) desvincular o conceito de autonomia do conceito de universidade, a autonomia não deveria ser prerrogativa apenas das universidades mas de todas as instituições de ensino superior; b) abolir o pressuposto da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, na definição de universidade, e a criação dos “centros de excelência”, ou seja, algumas poucas instituições que poderiam desenvolver pesquisas; c) limitar a ação do executivo ao controle da qualidade das instituições e não à concessão da autorização para funcionamento, ampliação do número de vagas e criação de novos cursos.

Durante tramitação no Congresso Nacional a PEC 370/96 recebeu várias emendas, inclusive do próprio governo, alterando a projeto original encaminhada ao Parlamento. O governo abandonou a proposição de remissão da autonomia à lei ordinária, a sua definição sobre a autonomia integraria o próprio texto da Constituição.

Em sintonia com a reforma neoliberal do Estado brasileiro<sup>66</sup>, o Projeto de Emenda previa mudanças profundas nas universidades federais, transformando-as em entidades administrativas autônomas, de regime especial, ou seja, em “organizações sociais”, também estabelecia um regime especial para os servidores, com a criação do “emprego público”, docentes e técnico-administrativos passariam a se submeter à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); rompia com a isonomia salarial, ao prever que o quadro de pessoal e de remunerações poderia ser fixado por universidades; previa a criação de fundos de pensão para os trabalhadores das instituições federais de ensino, quebrando a paridade entre os servidores aposentados e da ativa; criava um fundo de manutenção do ensino superior, correspondente a 75% dos recursos da União vinculados à educação; regulamentava e incentivava a captação de recursos externos como complementação ao orçamento das instituições; instituía o orçamento global; e, estendia a autonomia às instituições de ensino superior, inclusive às não universitárias (MARTINS & NEVES, 2004, p. 93).

---

<sup>66</sup> O Plano Diretor da Reforma do Estado formulado pelo Ministro Bresser Pereira retirava as universidades do âmbito das funções exclusivas do Estado e as deslocava para a esfera de serviços não exclusivos do Estado, com isso as universidades seriam transformadas em organizações sociais e o Estado estabeleceria “contratos de gestão” para financiar e controlar os serviços ofertados. Mas, “o financiamento seria concedido em bloco para todas as universidades e, entre elas, redistribuído em função de um sistema de avaliação. O aumento de verba de uma instituição, avaliada positivamente, representaria a diminuição dos recursos de outra instituição, avaliada negativamente”. ZARUR, George. **Autonomia Universitária: para onde vai a universidade brasileira**. Disponível em: [www.georgezarur.com.br/pagina.php/95](http://www.georgezarur.com.br/pagina.php/95). Acesso em: agosto, 2006.

Com essas proposições o governo pretendia impor a sua concepção de autonomia fundamentada na lógica do mercado, na produtividade e qualidade total, e na avaliação quantitativa para concessão de Dotação Orçamentária Global<sup>67</sup>.

A resistência das entidades sindicais, de alguns parlamentares e as divergências entre a área econômica e o Ministério da Educação e Cultura (MEC) fizeram com que a tramitação da PEC 370/96 fosse suspensa<sup>68</sup>. Mas o governo não desistiu de levar adiante a sua proposta de autonomia. Em 1999, foi apresentado ao Congresso nacional um *Projeto de Lei Orgânica* para regulamentar a autonomia nas universidades federais, nos mesmos termos da PEC 370/96. Com esse projeto o governo FHC pretendia transformar as instituições federais em “organizações sociais”, deslocando-as do aparelho de Estado para a chamada “esfera pública não-estatal” (MARTINS & NEVES, 2004, p. 93).

Hélgio Trindade (1999, p. 173, 176) destaca as ambigüidades conceituais do “novo” documento do MEC, que propõe conceder uma ampla autonomia às universidades federais através do cumprimento de metas fixadas nos “contratos de desenvolvimento institucional”. A autonomia seria concedida à medida que as instituições mostrassem capacidade para planejar e aproveitar de forma “mais racional” os investimentos públicos. Através do contrato de desenvolvimento institucional o governo poderia “associar recursos à eficiência na gestão e no desempenho de cada instituição”, e com isso conceder mais ou menos autonomia às instituições. Uma estratégia “ardilosa”, segundo este autor, pois o governo asfixiava financeiramente as universidades e na seqüência apresentava a autonomia universitária como “panacéia para todos os males”.

O Projeto de Lei Orgânica da Autonomia, conforme analisa Leher (1999), ampliava o poder do Executivo, permitindo a intervenção do MEC nas universidades federais, além de conferir ao Presidente da República o poder de limitar a transferência dos recursos para o orçamento das universidades, mesmo depois de aprovado pelo Congresso. Segundo o autor,

---

<sup>67</sup> Na proposição do MEC, o orçamento global significava a “definição de teto [para] gastos com pessoal e com OCC; incentivo à busca de suplementação orçamentária na iniciativa privada; inclusão de percentual mínimo fixo para cada instituição; piso para atividades-fins, etc.” Para o ANDES-SN, essa concepção representava uma “armadilha para as IES públicas”, pois “inexistindo pressuposto de um real processo de planejamento democrático e participativo, nem qualquer garantia de suplementação de recursos ou de atendimento às necessidades reais das instituições, o resultado da destinação global de recursos orçamentários seria colocá-las, a curto prazo, no dilema de ter que obter recursos complementares extra-orçamentários que garantam a sobrevivência da instituição”. ANDES-SN. **Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira**. 3ª edição atualizada e revisada. Brasília: Caderno Andes, 2003. p. 46, 50.

<sup>68</sup> A área econômica vetou o projeto por considerar excessiva a destinação de 75% dos recursos da União vinculados à educação (Art. 212 da CF/88) para um Fundo destinado ao financiamento das instituições federais de ensino. TRINDADE, Hélgio. A autonomia segundo o MEC: fragilidade e ambigüidade conceitual. In: TRINDADE, Hélgio (org.) **A universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 171-176.

isso deixava claro que para sobreviverem essas instituições teriam de buscar "fontes alternativas de recursos", inclusive com a cobrança de mensalidades<sup>69</sup>.

No contexto da reforma neoliberal do Estado, a educação deixa de ser um direito para se transforma em *serviço*, a universidade é transmutada de instituição social à organização *prestadora de serviços*, conferindo assim, um sentido próprio à idéia de autonomia universitária.

Segundo Marilena Chauí (1999), durante a ditadura empresarial-militar as universidades públicas lutaram pela autonomia, para que as decisões fossem tomadas por elas mesmas em seus órgãos colegiados. A autonomia era entendida em seu sentido original “ser autor do *nomos*, ser autor da norma, da regra e da lei”. De posse dessa idéia buscava-se não apenas garantir às universidades públicas a autonormação, ou seja, que fossem regidas por suas próprias normas, democraticamente instituída por seus órgãos representativos, mas também o seu autogoverno, que pudessem estabelecer critérios orientadores da vida acadêmica e independência “para definir a relação com a sociedade e com o Estado”. Neste sentido, a autonomia era dotada de “sentido sócio-político” e vista como a “marca” de uma instituição social auto-referenciada na sociedade (CHAUÍ, 1999, p. 215-216).

Essa idéia de autonomia é completamente ressignificada quando a universidade é transformada pelos neoliberais em “organização administrada”. Ainda segundo Chauí, com essa mudança,

[...] a universidade perde a idéia e a prática da autonomia, pois esta, agora, se reduz à gestão de receitas e despesas, de acordo com o contrato de gestão pelo qual o Estado estabelece metas e indicadores de desempenho, que determinam a renovação ou não renovação do contrato. A autonomia significa, portanto, gerenciamento empresarial da instituição e prevê que, para cumprir e alcançar os indicadores impostos pelo contrato de gestão, a universidade tem ‘autonomia’ para ‘captar recursos’ de outras fontes, fazendo parcerias com empresas privadas (CHAUÍ, 1999, p. 216).

A efetivação da autonomia em sua concepção plena (autonormação e autogoverno) e não sob a perspectiva neoliberal (condição para que as instituições operem livremente no mercado) é crucial para que a gestão da universidade se torne responsabilidade da própria comunidade acadêmica. É sob essa perspectiva, que examinaremos a experiência de gestão participativa do orçamento da Universidade Estadual Paulista – Campus Marília. Consideramos que a obtenção da autonomia, em particular, da autonomia de gestão financeira

<sup>69</sup> Conforme Leher, situação defendida pelo Ministro da Educação Paulo Renato e compartilhada pelo presidente da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação, Éfrem Maranhão. LEHER, Roberto. A universidade nos países periféricos e o projeto de autonomia do MEC. **Revista da Adunicamp**. Campinas, nº 2, nov. 1999. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/publicacoes/revista2/leher.htm>, Acesso em: agosto de 2006.

favoreceu que essa prática fosse instituída na universidade. A experiência da UNESP/Marília é por nós considerada um exemplo de como a universidade pode auto-administrar de forma democrática os recursos colocados sob a sua disposição, efetivando na prática o princípio da autonomia assegurado pela CF/88.

A autonomia assim entendida contrasta com as proposições dirigidas às universidades que visam restringir e ressignificar a concepção de autonomia assegurada na CF/88. Até o presente momento, as universidades públicas, em sua maioria, não lograram o pleno exercício da autonomia conquistada em 1988. Mesmo encontrando dificuldades para alterar o texto constitucional, o governo FHC conseguiu através da proposição de leis, decretos, portarias dificultar e/ou inviabilizar o pleno exercício da autonomia universitária. Situação semelhante ocorre sob os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que assim como FHC buscam subordinar as universidades aos interesses empresariais, impondo uma lógica mercantil e produtivista no desenvolvimento de suas atividades e cumprimento de seu papel social. Como no governo anterior, a autonomia sob o governo Lula também objetiva liberar as universidades de amarras legais e burocráticas para que possam captar e administrar recursos.

### **3.3 Autonomia das Universidades Paulistas**

A autonomia universitária é a condição que torna possível a autonormação e o autogoverno das universidades públicas. As universidades estaduais paulistas exemplificam as potencialidades do exercício da autonomia. No caso dessas instituições, conforme analisaremos mais adiante, a autogestão só se configurou como possibilidade concreta a partir da conquista da autonomia.

Apesar das divergências quanto à aplicabilidade de decretos e normas da União aos estabelecimentos de ensino não vinculados ao sistema federal, o governo federal, particularmente em momentos de excessiva centralização política, tem conseguido impor modelos e normas às universidades públicas não diretamente sob a sua responsabilidade. Mas, ainda assim é possível observar, conforme sustenta Dal Ri (1997, p. 63) uma diferença importante entre as universidades federais e as universidades estaduais, enquanto as instituições universitárias federais seguiram um “modelo nacionalmente imposto”, caracterizado pela centralização de recursos, poder e decisão, as universidades estaduais paulistas (USP, UNESP e UNICAMP), “caminharam na direção de uma autonomia mais apropriada às suas finalidades, e da independência em relação à legislação federal que não tivesse natureza diretivo-basilar”.

A autonomia financeira e de gestão patrimonial das universidades estaduais paulistas foi decretada pelo governador Orestes Quécia (1987-1991), depois de uma grande greve do funcionalismo estadual e das universidades estaduais paulistas. Essa greve durou mais de 60 dias e foi encerrada no final de novembro de 1988. Com a autonomia das universidades decretada, no início de 1989, não mais foi possível greves com o conjunto do funcionalismo público do Estado de São Paulo (ADUNESP, 1996).

A preocupação com a situação financeira das universidades estaduais levou à criação durante a greve de 1988 do Movimento *SOS Universidades*. Esse Movimento incorporou docentes, funcionários e alunos das três universidades estaduais, e continuou atuante mesmo depois do fim da greve. O governo do Estado respondeu ao Movimento com o Decreto nº. 29 598, editado em 02 de fevereiro de 1989. O Decreto dispõe sobre providências visando à autonomia universitária, determinando em seu art. 1º:

[que] os órgãos da Administração Centralizada do Estado adotarão procedimentos administrativos cabíveis para viabilizar a autonomia das Universidades do Estado de São Paulo [...]; [e, em seu art. 2º, que] A execução dos orçamentos das Universidades Estaduais Paulistas, no exercício de 1989, obedecerá aos valores fixados no orçamento geral do Estado, do corrente ano, e às demais normas e decretos orçamentários devendo as liberações mensais de recursos do Tesouro a essas entidades respeitar o percentual global de 8,4%, da arrecadação do ICMS - quota parte do Estado no mês de referência (D.O.E., 03.02.89, seção I: 1 apud DAL RI, 1997, p. 65).

A partir da promulgação desse Decreto as universidades teriam que se virar com 8,4% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), quota parte do Estado. Este índice foi estabelecido pelo governo do Estado segundo a média do orçamento das universidades nos três anos anteriores (1986/88). Mas, conforme avaliação da entidade representativa dos docentes (Adunesp), o governo ao fixar este valor não levou em consideração a incorporação à Universidade Estadual Paulista (UNESP), da Universidade de Bauru e do Instituto Municipal de Ensino Superior de Presidente Prudente, que praticamente duplicou o número de alunos na UNESP<sup>70</sup>.

Em agosto de 1991, através da Lei nº. 7.465 foi acrescido aos 8,4 um adicional de 0,6%. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei nº. 7949, de 16.07.92) de 1993

<sup>70</sup> Segundo José Jorge Gebara, o índice do governo não levou em consideração: a) o crescimento vertiginoso do número de aposentados que em 1989 consumia 11% das despesas orçamentárias e passou a consumir 23% em 1998; b) as melhorias necessárias na qualidade dos serviços oferecidos pelo Hospital das Clínicas de Botucatu; c) o pagamento de sentenças judiciais oriundas de condenações em ações anteriores a 1989, como, por exemplo, o gatilho salarial. GEBARA, José Jorge. A Autonomia na UNESP. Revista da Adunicamp. Campinas, n. 1, jul. 1990. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/publicacoes/revista1/gebara.htm>. Acesso em: agosto de 2006.

estabeleceu que as liberações mensais para as universidades estaduais deveriam respeitar, no mínimo, o percentual global de 9% da arrecadação do ICMS, não se computando na apuração desse montante as liberações do Tesouro originárias de repasses concedidos a projetos específicos das universidades. No ano de 1994, depois de uma forte greve das universidades, a Assembléia Legislativa aprovou a elevação do percentual de repasse para 9,57% da quota-parte líquida do ICMS do Estado (DAL RI, 1997, p.65).

Apesar das divergências quanto à suficiência do percentual de 9,57% para o financiamento das universidades e as mudanças nas relações das entidades representativas dos trabalhadores com o governo e com os reitores, devido aos novos processos de negociação direta entre os sindicatos organizados no Fórum das Seis e Conselho de Reitores das Universidades Paulistas (CRUESP), a iniciativa paulista de autonomia universitária foi importante porque,

[deu] concretude a uma abstração jurídica, ao designar parcela do ICMS às universidades públicas, com reflexos diretos sobre a autonomia administrativa. Esse procedimento proporcionou às universidades estaduais paulistas efetiva possibilidade de autogestão. Ou seja, a autonomia trouxe um aspecto democrático que elevou a universidade a um novo patamar de qualidade, no que diz respeito a experiências de novos processos de gerenciamento econômico-financeiro e de autogestão (DAL RI, 1997, p.66).

A possibilidade de autogoverno vai se expressar, com as dificuldades que analisaremos mais adiante, nas pressões pela discussão do orçamento da UNESP e nas experiências de orçamento participativo implantados na Universidade. Verificar o desenvolvimento concreto de um processo de orçamento participativo em uma Unidade da UNESP e seus impactos em termos de mudanças políticas (descentralização administrativa e democratização da instituição) e culturais (envolvimento da comunidade) é o que buscamos realizar com este trabalho.

## Capítulo 4 Orçamento Participativo de Belo Horizonte: protagonismo popular autônomo ou prática de *boa governança*?

Quando a oposição proveniente da esquerda venceu pontualmente as primeiras disputas eleitorais, ainda no ocaso do governo empresarial-militar e, principalmente, nas rodadas seguintes das eleições municipais e estaduais, os programas dos partidos provenientes da esquerda ainda não haviam esconjurado o socialismo e, no caso do PT, afirmava-se como um partido que sustentaria um governo de caráter democrático-popular, em que a aliança com determinadas frações burguesas locais estaria a serviço de transformações que assegurariam a supremacia do social.

Entre tantas outras expectativas, a concretização de um certo modo de governar com ampla participação popular foi então concebida como uma renovação das práticas da esquerda, mais abertas à democracia, e que engendraria novos aprendizados nas massas que, ao discutirem os rumos das cidades, vivenciariam experiências educativas sobre o lado oculto das políticas municipais: as verbas públicas. Munidos desses saberes, os sujeitos organizados a partir de seus locais de vida forjariam uma democracia de outro tipo, qualificada como “forte”, substantiva<sup>71</sup>. Essas perspectivas estavam inscritas, como assinalado no primeiro capítulo da tese, em um escopo de profundas mudanças estratégicas dos socialistas e social-democratas, rumo a uma coexistência com o modo de produção capitalista, tido como impossível de ser alterado, situação que teria se confirmado de modo dramático com a queda do Muro em 1989.

Este capítulo examina o problema do orçamento participativo a partir da análise de uma experiência concreta, as práticas da Prefeitura de Belo Horizonte, Minas Gerais. As perguntas que orientam a presente análise indagam sobre essas grandes expectativas, como o

---

<sup>71</sup> Tal possibilidade encontra-se inscrita, por exemplo, no “Modo Petista de Governar”, cujas características seriam dadas: pela ampliação da participação popular para sustentar “uma articulação entre democracia representativa e as formas diretas de representação da sociedade civil”; pela inversão de prioridades de governo, com o direcionamento dos “principais investimentos para áreas mais carentes”; desprivatização do Estado, democratizando-o e transformando “o estatal em público”; pela articulação entre os níveis subnacionais de governo em torno de um projeto nacional, “que apresente alternativas à privatização do Estado e se oponha à forma clientelista e de favorecimentos políticos na distribuição dos recursos públicos; e, pela “efetivação de uma política de alianças que garanta a sustentação política e social para a realização do programa de governo, envolvendo também a Câmara de Vereadores”. O projeto de governo petista sustentava a defesa do município através da “recomposição do fundo público e redefinição de seu gasto, criação de canais democráticos – formais e informais – que permitam o controle do Estado pela sociedade e uma profunda reforma do Estado, que traga embutida a reforma da administração pública”. BITTAR, Jorge (Org.). **O modo petista de governar**. São Paulo: Teoria & Debate, 1992. p. 22-23.

controle social dos trabalhadores sobre o orçamento público, a afirmação do social sobre os interesses particularistas do capital, sobre os aprendizados e a auto-organização dos moradores que forjariam as políticas municipais dos governos democrático-populares como políticas públicas.

Mais especificamente o capítulo investiga conceitos e mais propriamente as noções que acompanham os trabalhos sobre os orçamentos participativos, como: esfera pública, sociedade civil, democracia, cidadania e participação. Procuramos problematizá-los à luz das reconfigurações no Estado brasileiro, em consequência das reformas neoliberais e do ajuste estrutural implantados no início da década de 1990. A discussão também considerou as transformações no campo da esquerda que culminaram no abandono das reformas de cunho universalistas e, conseqüentemente, da perspectiva socialista, em favor de uma política que objetiva reformar o Estado para *melhor administrar o capitalismo*.

De fato, o presente capítulo pretende sustentar a proposição de que, apesar das contradições ensejadas pela participação popular e os elementos de formação política contidos nas experiências de orçamentos participativos, o OP tem contribuído, principalmente, para a *governança* e/ou governabilidade local ou urbana. Situações aqui entendidas, conforme análise de Fiori (1995), como práticas de *bom governo* para assegurar controle social e ambiente favorável ao ajuste estrutural.

Assim, neste capítulo não indagamos sobre as promessas e mudanças não cumpridas pelo OP. A problemática que guia a presente tese requer a discussão sobre o sentido e a inserção desses projetos de participação no contexto das profundas transformações políticas e sociais das duas últimas décadas do século XX. O estudo pretende justamente submeter à análise as possibilidades democráticas abertas com a admissão das autonomias na Constituição Federal de 1988, discutindo se na esfera da política de gestão do Estado, em seu âmbito municipal, foi possível afirmar nichos de protagonismo popular autônomo vis-à-vis ao particularismo capitalista do Estado.

Embora o estudo não aprofunde a análise, propugna que a tese guia do governo democrático-popular foi se esvaecendo, pois, gradativamente, torna-se evidente que as alianças com as frações locais vão de ampliando a ponto de, na Presidência da República, haver um processo transformista que inclui o PT e seus aliados no bloco de poder das classes dominantes, em particular com os setores financeiros, o agronegócio, o setor exportador de *commodities*, em suma, as frações burguesas locais mais estreitamente vinculadas ao imperialismo. Seguramente, os pressupostos do orçamento participativo não poderiam passar incólumes a essas transformações políticas e estratégicas. Assim, a afirmação de que muitas

dessas práticas tornaram-se operacionais para a manutenção da ordem capitalista não pode ser vista como um aspecto secundário da discussão dos dilemas do orçamento participativo.

A análise da experiência de Belo Horizonte tem como referência a definição de Orçamento Participativo (OP) como prática orçamentária em que as decisões quanto à alocação de recursos financeiros são tomadas diretamente pelos membros de uma comunidade ou de uma organização. Argumenta-se, conforme já mencionado que, com o OP, os cidadãos não apenas podem partilhar com o poder público a decisão quanto às obras e programas prioritários a serem executados, mas que tal situação propicia melhor atendimento às necessidades da população.

Com o intuito de explicitar a relevância das experiências participativas no âmbito das recentes reformas do Estado, o estudo analisa, preliminarmente, as inovações legais trazidas pela Constituição Federal de 1988, destacando principalmente, a consideração dos municípios como entes federados dotados de autonomia político-administrativa.

A Carta de 1988 trouxe modificações importantes para a institucionalidade municipal. A partir de 1988, os municípios passaram a dispor de autonomia para elaborar sua própria lei Orgânica e determinar a sua organização administrativa, bem como para legislar e responder pelas políticas de interesse local. A Constituição também definiu atribuições e novas competências aos municípios, além de transferir recursos e responsabilidades, como, por exemplo, atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.

Além da autonomia municipal, a CF/88 também privilegiou o aprofundamento da democracia e da soberania popular ao estabelecer mecanismos de participação direta da população, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. A Constituição prevê ainda a participação popular na gestão das políticas sociais, através de suas entidades e organizações representativas, conforme estabelecido nas leis que regulamentam cada política setorial.

As inovações contidas na CF/88 não foram um *raio em céu azul*, expressando um contexto de maior protagonismo popular, permitindo, ao menos potencialmente, transformações significativas nas práticas políticas estabelecidas até então no país e, não menos relevante, a consolidação de direitos sociais e de espaços institucionais dotados de maior autonomia, como o ministério público, os municípios e as universidades. Contudo, o período imediatamente subsequente à promulgação da Constituição se constitui como um dos mais regressivos socialmente. O início da década de 1990 foi marcado pelo ingresso do Brasil na agenda do *Consenso de Washington* e, por conseguinte, das reformas de ajuste estrutural neoliberais com a perda ou redução da autonomia do poder público, a subordinação das

políticas sociais à lógica do mercado e ao equilíbrio dos orçamentos, assim como o aprofundamento das crises social e de legitimidade das instituições públicas são algumas das conseqüências mais visíveis dessas reformas.

Cabe indagar, então, como essa situação aparentemente paradoxal foi possível. De fato, as autonomias acima mencionadas, em especial a municipal, foram capazes de assegurar nichos de esferas públicas ou, pelo menos, tensões abertas entre entes federativos e a União?

Além disso, indagamos se a autonomia assegurada aos municípios pela Constituição Federal de 1988 propiciou, no caso das experiências concretas de orçamento participativo, espaços de protagonismo substantivo capazes de alterar a redução da democracia à esfera político-procedimental.

#### **4.1 A trajetória do orçamento Participativo em Belo Horizonte**

A experiência de Orçamento Participativo em Belo Horizonte tem início em 1993, no primeiro ano de governo da *Frente B.H. Popular*, dirigido pelo prefeito eleito Patrus Ananias e composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), organizações partidárias provenientes da esquerda, consideradas, então, o arco prioritário da estratégia dos governos democrático-populares. O OP implantado no município tinha como referência as experiências pioneiras de Porto Alegre, São Paulo e Ipatinga (Minas Gerais) todas originadas em governos petistas que chegaram ao poder em 1989.

Considerando o histórico de governos municipais de Belo Horizonte (BH), tradicionalmente dirigidos por governos marcadamente conservadores, as expectativas de movimentos sociais, sindicatos e outras organizações populares eram grandes. A candidatura do PT na capital só se viabilizou eleitoralmente após a crise do governo federal que resultou no *impeachment* do Presidente Fernando Collor. O Saldo político para o Partido dos Trabalhadores, após as mobilizações em todo o país pela cassação do Presidente Collor, foi a conquista de 53 prefeituras, um número bem maior que o de 1988, quando o partido elegeu 32 prefeitos, dentre eles o da capital de São Paulo e do município de Porto Alegre.

Em virtude do significado dessa mudança política, as primeiras assembléias do orçamento Participativo no primeiro semestre de 1993 foram realizadas em um clima de forte ímpeto transformador. Entretanto, a agenda do OP desde o seu início já continha reduções que, examinadas mais sistematicamente, evidenciariam um processo de esvaziamento da democracia, pois o foco da prática seria não o autogoverno da cidade, mas a definição das

obras prioritárias. Com efeito, a administração municipal elaborou um documento contendo as diretrizes e a metodologia para a participação dos cidadãos belo-horizontinos na elaboração do orçamento da prefeitura<sup>72</sup>. Conforme esse documento, o caráter democrático e transparente da administração seria assegurado, principalmente, pela participação direta da população na definição de prioridades orçamentárias. Através do OP a população discutiria e decidiria o *Plano de Obras Prioritárias* para a cidade. Além disso, ressaltava que a “novidade do processo” impunha à administração municipal divulgar amplamente o OP, já que não se tratava “simplesmente” de convocar a população “para a participação em um evento”, mas sim, difundir “uma nova cultura político-administrativa” no município de Belo Horizonte (PBH, 1993, p. 9).

A metodologia de funcionamento do OP/94 estabelecia, primeiramente, a divisão das nove regiões administrativas do município em 37 sub-regiões, nas quais seriam realizadas três rodadas de assembleias populares, finalizadas com o *Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias*.

Inicialmente, a Prefeitura estabeleceu uma ordem de prioridades segundo áreas de interesse social, como por exemplo: educação; saúde; habitação; saneamento e investimento ambiental; pavimentação; esporte, cultura e lazer; ação social; transporte e infra-estrutura viária, entre outros.

A primeira rodada de reuniões do OP tinha por objetivo introduzir o processo, apresentar e divulgar a situação econômico-financeira da Administração (em termos macro, recursos considerados dados), divulgar os projetos e/ou programas realizados ou em andamento.

Na segunda rodada, apresentava-se a realidade social da Regional, suas prioridades e o montante de recursos do Orçamento para investimentos em cada uma delas. Nessa reunião, os participantes reivindicariam as obras para cada sub-região e defenderiam a sua importância. As obras demandadas seriam registradas em formulários próprios segundo a área de interesse social (educação, saúde, pavimentação, etc.), as comunidades se reuniam em separado da Administração Regional para o preenchimento dos formulários. Até esta etapa nenhuma obra seria excluída.

A terceira rodada consistia no recebimento e apresentação dos formulários e discussão das áreas e obras indicadas. As obras seriam escolhidas de acordo com a quantidade de votos

---

<sup>72</sup> Esse documento foi elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento e pela Secretaria Municipal de Governo da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Participação Popular na Elaboração do Orçamento Municipal de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PBH, junho de 1993.

recebidos, sendo selecionadas nove prioridades de investimento para cada sub-região. Nessa rodada seriam eleitos os delegados que participariam do *Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias*, também seriam indicados os representantes de entidades existentes na região para compor o *Fórum*.

O número de delegados eleitos em cada sub-região seria proporcional ao peso relativo de sua população em relação à população total da Regional, considerava-se também a participação das comunidades nas reuniões e as entidades organizadas da sociedade. Assim, para a escolha de representantes aos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias seriam adotados os seguintes critérios: 50 cidadãos eleitos em assembleias populares realizadas por sub-região, distribuídos de acordo com o peso relativo em relação à população total da região; um cidadão para cada 50 presentes; um representante para cada associação de moradores de cada sub-região; um representante para cada entidade organizada, de caráter regional até o máximo de 20 representantes, indicados pelas próprias entidades (PBH, 1993).

Cada Regional realizaria um *Fórum*, num total de nove. Neles, os delegados definiriam, com base nas indicações e no limite de recursos disponíveis, três áreas de interesse social, contendo três prioridades de investimentos. Os delegados também escolheriam os integrantes das *Comissões de Fiscalização do Orçamento* (COMFORÇA) que têm o objetivo de acompanhar e fiscalizar a execução do que foi decidido nas regiões. Nos *Fóruns* seriam escolhidos ainda três representantes para o *Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias*.

Entre a terceira rodada e o Fórum, os delegados participariam da *Caravana de Prioridades* que tem a tarefa de percorrer todos os locais indicados como prioridades de obras. O *Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias* seria a última etapa do OP, busca-se nesse espaço “compatibilizar as demandas trazidas pela Regional com as obras mais gerais para a cidade e discutir definições mais globais para o município”. Participariam do *Encontro* o Prefeito e sua equipe, os representantes dos *Fóruns Regionais* e de entidades da sociedade civil e todos os vereadores. O *Plano de Investimentos* para a cidade e o projeto de *Lei Orçamentária* são definidos no *Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias*. Depois disso, o projeto de Lei Orçamentária seria enviado à Câmara dos Vereadores para votação (PBH, 1993, p. 9).

No primeiro ano de discussão do orçamento participativo foram realizadas mais de 150 reuniões que contaram ao todo com a presença de 15.716 pessoas, sendo eleitos 1.128 delegados. Nessas reuniões foram aprovadas e encaminhadas à administração, 171 obras para as várias regiões da cidade. Da totalidade de obras selecionadas, 70% corresponderam a obras

de saneamento, infra-estrutura e urbanização de vilas e conjuntos habitacionais, 11% educação, 10% para saúde, 4% habitação e 5% para outros empreendimentos.

O montante de recursos ordinários do tesouro destinados ao OP em 1993 foi de 15,6 milhões de dólares, o que correspondeu a 5% da receita da Prefeitura<sup>73</sup>. A distribuição de recursos no primeiro ano de funcionamento do OP atendeu aos seguintes critérios: 50% divididos em partes iguais para as regionais e a outra metade distribuída segundo um *Índice de Qualidade de Vida* (IQV), estabelecido pela Prefeitura, de acordo com o número de habitantes e o nível de renda dos moradores de cada região. O objetivo desse índice era o “de priorizar a população mais necessitada de serviços de infra-estrutura” (PBH, 1993, p. 9).

A metodologia proposta para a discussão do orçamento participativo não sofreu grandes alterações nos anos seguintes (1994 e 1995). Para o OP/95, a Administração municipal propôs os mesmos procedimentos do orçamento participativo para 1994, com ajustes apenas na subdivisão das Regionais em agrupamentos de bairros, uma divisão territorial menor que a sub-região, como forma de promover um maior envolvimento dos moradores. As primeiras reuniões do OP/95 foram marcadas por muitas críticas por parte da população que reclamava a não execução das obras aprovadas no ano anterior, das 177 obras aprovadas no OP/94, apenas 03 haviam sido concluídas.

As novidades ficaram por conta da introdução no orçamento participativo da discussão dos gastos da Prefeitura com custeio e pessoal, e da apresentação na segunda rodada do OP, da proposta de *Plano Diretor* para o município, em elaboração naquele ano.

A criação de *Fóruns Setoriais* também foi uma inovação do OP/95, buscava-se com os fóruns, ampliar a discussão do orçamento para as políticas públicas setoriais (educação, saúde, desenvolvimento social e meio ambiente).

Quanto aos Fóruns setoriais, cada Secretaria Municipal responsável pela área social elaborava, inicialmente, propostas de atividades e projetos prioritários para serem discutidas nos *Seminários Setoriais*, abertos a todas as entidades representativas e demais pessoas interessadas no tema. Nesses Seminários, os participantes podiam propor alterações nos projetos que, depois aprovados, seguiam para discussão junto às Comissões de fiscalização e aos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias.

A implementação do OP setorial não obteve o sucesso esperado, a maioria dos delegados que participaram dos fóruns setoriais (foram eleitos 58 delegados) avaliou o

---

<sup>73</sup> Em 1992, a receita total da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte correspondeu a R\$ 835.309 milhões de reais.

processo negativamente, questionando o caráter meramente homologatório da participação nos fóruns, pois os projetos chegavam para discussão, praticamente prontos e definidos<sup>74</sup>.

Também a idéia de levar “todo o orçamento municipal” para discussão e decisão popular no orçamento participativo foi logo descartada. Conforme avaliação da Prefeitura (1994), tal atitude envolveria um conhecimento mais profundo a ser “conquistado progressivamente” pela população, juntamente com a Administração, acerca da complexidade da administração pública. A discussão de “todo o orçamento” naquele momento significaria, na visão dos agentes do poder municipal, “um gesto displicente que certamente traria descrédito para o Orçamento Participativo, dada a impossibilidade do cumprimento das eventuais prioridades que [viesses a ser estabelecidas]”<sup>75</sup>.

Com isso, também a participação na discussão das despesas de custeio e de pessoal do município ficou restrita à indicação de recomendações propondo alterações nos projetos ou eventual redistribuição de recursos. Cabe ressaltar que depois daquele ano (1994), a proposta de incluir na discussão do Orçamento Participativo as demais despesas da Prefeitura não mais apareceu.

Os recursos destinados ao OP/95 foram 18 milhões de Reais<sup>76</sup>, 20% a mais que o montante destinado ao orçamento anterior. Para o OP/96, a Administração Municipal destinou 33 milhões de Reais para investimentos na cidade, do total de recursos destinados à deliberação popular, 27 milhões seriam gastos com as obras aprovadas nos fóruns regionais e 6 milhões na construção de moradias. Desse modo, além dos fóruns setoriais existentes, a Prefeitura criou o *Orçamento Participativo da Habitação* (OPH), com o objetivo de discutir critérios e deliberar juntamente com as associações e núcleos de Sem-Casa a produção de novos assentamentos e a construção de moradias populares.

Desde a realização do primeiro orçamento participativo em 1993, o Movimento Sem-Casa vinha exercendo forte pressão e participando ativamente das discussões do OP, reivindicando a construção de moradias populares. A solução consistiu na criação do OPH, sob a justificativa de que o alto custo das unidades habitacionais drenaria enormes quantidades de recursos perante outras demandas mais pulverizadas. A Prefeitura também justificou a criação, de um fórum específico para a habitação, alegando que se tratava de uma reivindicação de natureza diferente das demais demandas do OP, já que a apropriação do

---

<sup>74</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Avaliação Preliminar do Orçamento Participativo para 1995**. Belo Horizonte: PBH, 1994.

<sup>75</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Proposta de Atividades do Orçamento Participativo para 1994** (versão 4 para discussão na Coordenação do OP). Belo Horizonte: PBH - Coordenação do Orçamento Participativo, maio de 1994 (mimeo).

<sup>76</sup> Esse montante corresponde a valores correntes.

investimento em habitação seria privada e não coletiva<sup>77</sup>. A primeira reunião do orçamento participativo da habitação contou com a presença de mais de 7.000 pessoas.

A Prefeitura também propôs mudanças no processo de definição das obras a serem priorizadas. O processo deveria levar em consideração o porte das intervenções e a abrangência das obras, diminuindo, assim, o número de “pequenas obras” ou de obras pontuais, em relação, às “grandes obras” ou “intervenções estruturantes”. Para a Administração, o OP deveria priorizar intervenções que pudessem garantir a melhoria da qualidade de vida de um número maior de cidadãos, que atendessem mais pessoas e, dessa forma, melhor controladas pela comunidade. Essa proposta gerou muita polêmica nas reuniões do OP/96. Com efeito, apesar do acréscimo nos valores financeiros destinados ao OP, os delegados consideraram os recursos insuficientes para atender as demandas das comunidades, com a proposta da Prefeitura, as obras consideradas importantes, porém, de pouca abrangência corriam o risco de não serem contempladas no OP (PBH, 1995, p. 2).

Para o OP/97, a Administração avaliou a necessidade de consolidar os avanços obtidos até aquele momento ao invés de propor mudanças no processo. Assim, repetiu-se a mesma estrutura de funcionamento e a forma de distribuição de verbas entre as regionais, definidas para o OP/96.

Em 1996, a PBH também promoveu o *Fórum da Cidade*, como o objetivo de discutir um planejamento estratégico, para o município, nas áreas de desenvolvimento econômico, sócio-cultural, desenvolvimento urbano e financiamento da cidade. Para dar continuidade aos debates do Fórum foi proposta a criação de uma Secretaria Executiva, composta por representantes da sociedade civil e da Prefeitura. O Fórum também aprovou a realização de mais três encontros para discussão do planejamento estratégico.

Dados da Prefeitura demonstram que participaram do OP/97 cerca de 40.000 cidadãos e que foram definidos 100 novos empreendimentos na cidade, desses, 76% corresponderam a obras de saneamento, infra-estrutura e urbanização de vilas e favelas; 11% referentes às demandas para educação, 3% para saúde e 10% para outros empreendimentos.

Na eleição municipal de 1996, a continuidade do orçamento participativo constava como item importante no programa de governo, não apenas do Partido dos Trabalhadores, mas de todos os candidatos que pleiteavam ocupar a Prefeitura. Contudo, o debate eleitoral no município ficou polarizado entre a continuidade do processo, caso a Frente BH Popular

---

<sup>77</sup>PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo para 1996 – consolidando uma nova forma de governar**. Belo Horizonte: PBH, 1995.

permanecesse no poder ou o seu esvaziamento e ruptura, no caso de outros partidos chegarem à Prefeitura.

A nova Administração Municipal (1997-2000) deu continuidade ao orçamento participativo, mas introduziu nele modificações relevantes. Em 1997 foi instituída a Comissão Municipal do Orçamento Participativo (CMOP), formada por 3 representantes de cada COMFORÇA, num total de 30 representantes e por 25 representantes do governo municipal. Coube a essa Comissão elaborar o OP/98. Sua atribuição consistia em propor, analisar e aprovar o Plano de Obras para a cidade; convocar e organizar, juntamente com a Prefeitura, os Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias; apreciar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). Além disso, sua principal função era a de contribuir para uma abordagem mais totalizante do OP e, assim, superar a dinâmica fragmentada e regionalizada do processo.

Contudo, a dinâmica de realização do orçamento não foi alterada: Plenária de Abertura, três rodadas regionais, Caravana de Prioridades, Fóruns Regionais e o Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias.

O orçamento participativo da habitação também não sofreu modificações. Em 1997, o OPH mobilizou 2.811 moradores sem-casa e elegeu 202 delegados, estes, por sua vez aprovaram os critérios para distribuição de 750 lotes urbanizados entre as famílias cadastradas em 83 núcleos habitacionais de Belo Horizonte (PIRES, 2001).

Em 1998, novas mudanças no orçamento participativo, o OP tornou-se bianual. Essa alteração foi justificada como uma medida necessária para melhorar a capacidade de resposta e planejamento da Administração na realização dos empreendimentos. Passou-se a adotar critérios de planejamento para a escolha das obras e foi criado o *Orçamento Participativo da Cidade* – OP Cidade com o intuito de ampliar a discussão das políticas setoriais do município.

Assim, a partir do OP/99-2000 passou a existir um sistema de pontuação das obras baseado nos seguintes critérios: abrangência social, ou seja, a quantidade de pessoas a ser beneficiada com uma obra e/ou intervenção; e, relevância social, medida pelo número de vezes que uma determinada obra ou ação foi apresentada e não aprovada nos fóruns regionais do OP.

Os critérios de abrangência e relevância social avaliam o grau de benefício social de uma obra ou intervenção. Na definição dos investimentos esses critérios são somados aos votos dos delegados nos fóruns regionais. A CMOP também alterou a dinâmica do OP eliminando uma rodada de assembleias (de três para duas rodadas de reuniões nas sub-regiões). Após o levantamento das obras na primeira rodada de assembleias, os técnicos da

prefeitura realizam uma pré-triagem das demandas a fim de evitar problemas técnicos e legais que possam inviabilizá-las. As obras caracterizadas como problemáticas são substituídas por outras. Além disso, avaliam a complexidade das demandas, estabelecendo uma estimativa do custo do empreendimento com o intuito de reduzir erros nesses valores.

No OP/99-00 foram eleitos 1.651 delegados para os fóruns regionais. Quanto ao conjunto das demandas aprovadas, as obras de infra-estrutura e de urbanização de vilas e favelas continuaram em destaque: 47% e 28%, respectivamente, seguidas por educação e saúde (10%), esporte e lazer (3%) e meio ambiente (1%).

A introdução do OP Cidade em anos alternados à realização do orçamento participativo visava, conforme sustentado por seus formuladores, democratizar as decisões sobre as políticas estruturantes para o município, além do gasto com as políticas sociais. A Prefeitura discutiria com a população suas ações para as áreas sociais (educação, saúde, meio ambiente, desenvolvimento econômico, social e cultural, turismo, esporte e lazer, etc.) nas diversas etapas do OP Cidade, culminando ao final desse processo com a realização da *1ª Conferência da Cidade*, quando então, o conjunto dos planos setoriais e os diferentes programas e ações seriam definidos e hierarquizados.

Em 2000, novas mudanças na regionalização, na forma de distribuição de recursos entre as sub-regiões e na participação popular. No OP 2001-2002, as nove regionais foram subdivididas internamente em Unidades de Planejamento (UPs) constituindo, desse modo, 81 UPs. Os grandes aglomerados de vilas e favelas passaram a constituir unidades de planejamento independentes. Os recursos passaram a ser distribuídos levando em consideração a população e renda média em cada região, a partir da fixação de um Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) que indicaria o grau de carência de serviços e equipamentos urbanos (oferta e acesso dos serviços pela população) de cada uma das UPs. Assim, quando mais populosa e carente de serviços for uma UP mais recursos receberia.

O IQVU é estabelecido a partir do cálculo de 54 indicadores, agregados em 10 aspectos relativos à oferta de bens e serviços urbanos (qualidade de vida) para as 81 UPs: abastecimento, cultura, educação, esportes, habitação, infra-estrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança urbana. O Índice mede a oferta de equipamentos e serviços existentes em cada uma das Unidades de Planejamento e o acesso social da população a estes bens e serviços, considerando a sua renda. Segundo avaliação da Prefeitura, o uso do IQVU como critério de distribuição de recursos no OP tem assegurado uma maior equidade e justiça na aplicação dos recursos públicos (PBH, 2006).

Mas para assegurar a integralidade dos recursos a Comissão do OP estabeleceu um percentual mínimo de participação (0,5%) da população de cada sub-região, se o número de participantes não alcançar esse percentual os recursos são proporcionalmente reduzidos<sup>78</sup>. Tal medida teve como justificativa, conforme defendido pela CMOP, aumentar a participação no OP e evitar que as comunidades acomodassem, já que perderiam recursos se a participação não atingisse o percentual mínimo estabelecido. O OP 2001-2002 contou com a participação de 31.200 moradores de 208 bairros e vilas que pré-selecionaram as obras a serem vistoriadas e orçadas pela Prefeitura (PIRES, 2001).

Em 2002, não houve grandes modificações na metodologia de desenvolvimento do OP 2003-2004, instituiu-se apenas a obrigação de cada sub-região ter pelo menos uma obra aprovada dentro do seu teto de recursos, condicionada, entretanto, à taxa mínima de presença por sub-região. A taxa mínima impediria a acomodação da população, já que a integralidade dos recursos não estaria automaticamente assegurada com uma participação pequena da população (PBH, 2006).

Em 2006, o Orçamento Participativo de Belo Horizonte completou 13 anos e, segundo a Administração Municipal o OP “consolidou-se como um instrumento de integração da participação popular no planejamento da cidade”. Na realização do OP/ 2007-2008 duas novas orientações foram agregadas: a aprovação de um empreendimento no valor de R\$ 2.250.000,00 em cada Regional, e a votação, pela internet, o *OP Digital*, para a escolha desse empreendimento (PBH, 2006, p. 3).

Os Orçamentos Participativos realizados em 2004 (OP/2005-2006) e em 2006 (OP/2007-2008) seguiram, basicamente, a mesma metodologia sem grandes alterações. O quadro abaixo ilustra o OP realizado nos últimos anos em Belo Horizonte.

---

<sup>78</sup> Um comparecimento abaixo da quota mínima leva a uma diminuição proporcional dos recursos, ou seja, se o comparecimento for de 60% do mínimo a sub-região perderá 40% dos seus recursos. Os recursos eventualmente liberados dessa maneira serão redistribuídos proporcionalmente às demais sub-regiões que atingirem sua quota de presença dentro da respectiva regional. Se nenhuma região atingir o mínimo as respectivas sobras retornarão ao Tesouro Municipal. PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo 2007-2008. Metodologia.** Belo Horizonte: PBH, 2006.

QUADRO 1  
Orçamento Participativo para 2007-2008

<b>ABERTURA MUNICIPAL</b>		
<b>OP REGIONAL</b>		<b>OP HABITAÇÃO</b>
<b>1ª Rodada de assembleias populares</b>	- Diretrizes da Prefeitura - Distribuição de Formulários (01 por bairro ou vila)	<b>Deliberações do Conselho Municipal de Habitação</b>  Definição dos investimentos por programas habitacionais
<b>Reuniões de Bairros</b>	Discussões das prioridades com a comunidade	<b>Cadastramento dos núcleos de sem-casa</b>
<b>2ª Rodada de assembleias populares por Sub-regiões</b>	- pré-seleção das reivindicações (25 obras por regional) - Escolha dos delegados para o Fórum Regional - Presença mínima	<b>Reunião Regional Preparatória</b>  - Informações das diretrizes do CMH - Relatório da execução dos anos anteriores
<b>Vistorias</b>	Os técnicos da Prefeitura vistoriam as 25 demandas pré-selecionadas e elaboram as estimativas de custo.	<b>Fórum Municipal de Habitação</b>  - Deliberação dos critérios de priorização dos núcleos
<b>Caravana de Prioridades</b>	Visita obrigatória às obras pré-selecionadas na Regional	- Definição de núcleos a serem contemplados e de famílias a serem atendidas por núcleos
<b>Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias</b>	- aprovação dos empreendimentos (14 por Regional) - Eleição da COMFORÇA	- Eleição da COMFORÇA de Habitação
<b>ENCONTRO MUNICIPAL DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS</b>		

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Orçamento Participativo 2007-2008. Metodologia.

#### 4.2 Orçamento Participativo: esfera pública ou *governança* democrática

Desde o seu surgimento no final dos anos de 1980, o orçamento participativo transformou-se em um modelo referenciado de participação popular na administração pública no Brasil. Com efeito, muitos estudos apontam o OP como “uma estratégia bem sucedida para a implantação da cidadania no Brasil”, destacando, basicamente, suas potencialidades e limites para a "construção de novas relações entre Estado e sociedade de cunho democratizante, novos patamares de equidade social e política e novos saberes societários de caráter emancipatório" (FEDOZZI, 2000, p. 38).

Na literatura sobre o orçamento Participativo predomina a avaliação de que essa experiência tem permitido que os segmentos de menor renda, que habitam as periferias das cidades, possam decidir sobre as prioridades de investimentos em suas comunidades, transformando dessa forma, “os investimentos públicos de favores em direitos” e reduzindo o desequilíbrio do poder decisório. O OP também é visto como um exemplo de mecanismo de gestão que pode promover o “bom governo” ou a “boa governança urbana” (SOUZA, 2001, p. 84).

Já dissemos anteriormente que o OP completou, em 2006, 13 anos de existência ininterrupta na capital mineira. Mas o orçamento participativo não é a primeira experiência ou proposta de gestão participativa introduzida no município. Desde fins dos anos 1970, algumas estratégias participativas foram propostas por governos estaduais e municipais visando responder à crescente demanda por participação política nas decisões públicas. O Programa de Desenvolvimento de Comunidades – PRODECOM – criado em 1979, objetivava atender à demanda por maior participação na gestão das políticas, através do contato direto dos órgãos públicos com os representantes de comunidades para a implantação de programas de melhoria urbana em vilas e favelas de Belo Horizonte.

Entretanto, algumas análises acerca desses programas revelaram problemas e restrições à participação, como por exemplo, o controle e a subordinação das comunidades envolvidas com órgãos estatais. Conforme os estudos, a inclusão de representantes da população beneficiária no interior do processo executivo mostrou-se, essencialmente manipulador, uma vez que a decisão sobre os programas teria permanecido centralizada no âmbito da burocracia estatal (PRATES & ANDRADE, 1984).

Segundo Boschi (1999), medidas adotadas no município na década de 1970, já sinalizavam a preocupação em se criar esferas de governo mais próximas e mais sensíveis às demandas da população. Para o autor, a subdivisão do município em *Administrações Regionais* refletiu essa preocupação. Atualmente, Belo Horizonte possui nove Regionais, duas criadas na década de 1970, e as demais implantadas ao longo dos anos de 1980.

Além disso, foi proposto na gestão dos prefeitos Pimenta da Veiga e Eduardo Azeredo (1989-1992) a criação de *Conselhos Comunitários* por administração regional e a implantação do Programa Participativo de Obras Prioritárias – PROPAR. O Programa consistia na realização de assembleias regionais com a presença do prefeito, que ouvia dos participantes sugestões de obras que julgavam prioritárias em seus bairros. Mas tais assembleias não tinham caráter deliberativo e serviam apenas para indicar, de forma descontinua e pouco sistemática, as principais preocupações dos moradores de cada região. Ainda conforme

Boschi, essas iniciativas não chegaram a inaugurar “um novo estilo de governar” na cidade, entretanto, propiciaram condições institucionais para isso, ao contribuir para a manutenção, “de uma certa vitalidade das formas de organização popular onde elas já tinham maior enraizamento” (BOSCHI, 1999, p. 531).

Enfim, a introdução de mecanismos de participação popular na administração municipal não é recente em Minas Gerais. Alguns municípios administrados pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) buscaram implementar, no início da década de 1980, programas e planejamentos participativos para a formulação de políticas públicas. Apesar das avaliações apontarem uma contribuição importante dessas iniciativas para abertura de canais institucionais para o atendimento de demandas populares, também se mostraram bastante céticas quanto às suas potencialidades democratizantes.

Os estudos sobre essas experiências destacam o caráter limitado e instrumental da participação, na maioria das vezes, restrita à participação das comunidades enquanto fornecedoras de mão-de-obra (mutirões), ou para a definição de micro-prioridades, ou ainda, para definir a alocação de recursos e equipamentos coletivos concernentes a uma iniciativa governamental específica.

Essas experiências participativas também não conseguiram, segundo as análises, romper com um padrão elitista de relação entre as lideranças e as bases no interior das organizações populares, isso porque, o esquema participativo favorecia uma negociação a partir da cúpula dos movimentos ao invés da participação e mobilização mais ampla e homogênea dos movimentos na definição das políticas. Desse modo, os programas reeditaram as práticas e padrões clientelistas, com o Poder Executivo assumindo ele próprio o papel de intermediação, baseado em clientelismos e lealdades políticas, anteriormente, exercido pelos vereadores (AZEVEDO & PRATES, 1991; SOMARRIBA & AFONSO, 1986).

O Orçamento Participativo, diferentemente dessas experiências pioneiras, teria instituído uma *nova* forma de governar as cidades. Na ótica de seus defensores, nessa *nova* forma de governar destacam-se não apenas a participação popular efetiva na definição de prioridades de investimento, mas também a descentralização político-administrativa e a transparência dos procedimentos políticos. Assim, o OP se oporia aos planejamentos tecnocráticos que mantinham um distanciamento entre a esfera técnica e a política, desconsideravam a pluralidade dos atores sociais, além da existência de interesses conflitantes na sociedade.

A participação popular na elaboração de parte do orçamento municipal é atualmente defendida como possibilidade de melhor atendimento das necessidades das comunidades. Sob

essa perspectiva, as análises apontam o OP como uma *nova* forma de relacionamento entre Estado e sociedade civil capaz de recuperar a legitimidade do poder público. Com efeito, sustenta-se que o OP seria capaz de melhorar o desempenho da máquina pública e de propiciar uma efetiva democratização do Estado (AZEVEDO & AVRITZER, 1994).

Quanto aos antecedentes da institucionalização da participação social/popular na formulação de políticas e orçamentos públicos, não podemos esquecer as mudanças institucionais propiciadas pela Constituição Federal promulgada em 1988. No terceiro capítulo deste trabalho analisamos as principais mudanças trazidas pela CF/88, quanto ao papel dos municípios na federação brasileira. Afirmamos que a CF/88 promoveu importantes transformações no cenário político-administrativo do país ao instituir medidas que favoreceram os municípios, principalmente, aquelas que dizem respeito à autonomia municipal e aos mecanismos de descentralização administrativa e financeira. A Constituição também a participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas através, principalmente, de conselhos sociais para as áreas de saúde, educação, meio ambiente, assistência à criança e ao adolescente, etc.

Portanto, trouxe mudanças importantes para a administração municipal: autonomia e melhor distribuição de recursos fiscais para os municípios, além de medidas visando assegurar a participação popular nas decisões públicas.

A expectativa era a de que os municípios viessem a assumir um papel maior e mais relevante na oferta dos direitos e serviços sociais, transformando-se em espaços privilegiados para o exercício da cidadania. Mas, conforme discutido anteriormente, tão logo a CF/1988 entrou em vigor, medidas são adotadas visando a recentralização dos recursos públicos, a autonomia foi profundamente limitada com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a descentralização assume a feição da desresponsabilização e da municipalização desenfreada das políticas sociais, no entanto, sem a contrapartida financeira. No âmbito das políticas sociais passa a predominar a perspectiva da focalização das ações ao invés da universalização dos direitos, com o poder público transferindo para as pessoas e comunidades ou para a sociedade civil a resolução dos seus próprios problemas.

Os orçamentos participativos têm respaldo na CF/88, contudo, surgem em um contexto marcado pelas transformações acima destacadas. Por esse motivo, a tese sustenta que uma análise aprofundada das experiências de Orçamentos Participativos não pode abstrair dessas questões.

Muitas análises, frequentemente, apontam o OP como sendo um mecanismo que institui novas práticas democráticas e modifica padrões tradicionais (clientelistas) de

relacionamento entre governos e sociedade civil, assegurando com isso, direitos, maior transparência e controle da coisa pública. Nesse sentido, o orçamento se destacaria, conforme mencionado anteriormente, das experiências implantadas por alguns governos ainda no final dos anos de 1970, quando se buscou incentivar a participação das comunidades no processo decisório das políticas públicas locais.

Esse movimento adquiriu centralidade, ao longo da década de 1990, com a institucionalização de formas de consulta e de participação dos cidadãos, bem como das organizações da sociedade civil nos processos de formulação de políticas e dos orçamentos públicos. A participação transformou-se em modelo para a administração pública local, forjando um consenso de que a presença de políticas participativas constitui “objetivo virtuoso” para o desenvolvimento sócio-econômico, especialmente dos países em desenvolvimento e recém-democratizados (SOUZA, 2001, p. 88).

Em tal contexto, a participação social/popular e a introdução de mecanismos de definição de políticas como o OP assumiram proeminência. As experiências participativas são, portanto, defendidas tanto por aqueles que sustentam a reforma neoliberal do Estado, prevalecendo, nesse caso, as orientações do Banco Mundial<sup>79</sup> e do FMI para o ajuste estrutural nos países em desenvolvimento, quanto por aqueles que têm proposto uma reforma democrática e *radical* do Estado. O estudo propugna, com base nas análises dos capítulos 1 e 2, em particular as considerações a propósito das vinculações entre a dita reforma radical do Estado com os pressupostos que dão sustentação às formulações do social-liberalismo ou da *Terceira Via*, concepção político-ideológica também designada por *Governança Progressista ou Democrática* é que, a despeito de distinções entre estas concepções (banco mundialistas e da terceira via), subsiste um tema comum que as unifica: a preocupação com a *governabilidade*.

#### **4.3 Participação e governabilidade**

No Brasil, os anos de 1990 marcaram, por um lado, a institucionalização de várias experiências participativas e de consulta à população na formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas. Mas, por outro lado, marcaram também uma

---

<sup>79</sup> Dois documentos do Banco Mundial são sugestivos da ênfase dada, por este organismo, à participação da sociedade civil para a qualidade da democracia e para o bom desempenho dos governos a partir, principalmente, das avaliações constatando o fracasso das políticas de ajuste estrutural neoliberal nos países do Terceiro Mundo e em desenvolvimento. São eles: *Voices of the Poor* de 1991 e *Governance e Development* de 1992.

inflexão, ressalvada algumas exceções<sup>80</sup>, nas formas de atuação dos movimentos sociais e reivindicativos. As ações diretas e radicalizadas cederam espaço para as formas institucionalizadas de participação, com a inclusão dos sujeitos coletivos no arcabouço jurídico-institucional do Estado, através, principalmente dos conselhos gestores e dos orçamentos participativos (GOHN, 2001).

Sob a perspectiva neoliberal, a participação ao invés de rechaçada, conforme prescrevia Samuel P. Huntington (1975), em nome da governabilidade e/ou manutenção da ordem social, passa a ser estimulada nos programas de ajuste estrutural e reforma do Estado como elemento fundamental da *good governance*. Segundo Maria H. Castro Santos (2001), a noção de governabilidade tem suas raízes na concepção *huntingtoniana* de fortalecimento das instituições e da autoridade governamental para enfrentar a sobrecarga de demandas da sociedade (ingovernabilidade). O termo *governance* tem sido utilizado em anos recentes pelas agências multilaterais de financiamento (FMI e Banco Mundial) e designa a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais do país para o desenvolvimento. A *good governance* ou o bom governo prevê o exercício do poder de forma a promover desenvolvimento sustentável, equidade sócio-econômica e a garantia dos direitos humanos. Desse modo, os organismos internacionais consideram a democracia um requisito indispensável para o bom governo.

Com efeito, no âmbito das reformas do Estado, a participação é vista, portanto, como um requisito necessário para assegurar eficiência, efetividade, sustentabilidade e equidade dos projetos e políticas públicas, ou seja, a *governance*, termo que denota a vinculação entre eficácia e eficiência gerencial dos governos aos processos decisórios democráticos.

Na compreensão dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM), a participação da sociedade civil é um ingrediente indispensável à promoção de um desenvolvimento sócio-econômico sustentável. Para o BM é necessário fortalecer as instituições democráticas nos países em desenvolvimento através, principalmente, do envolvimento da iniciativa privada na provisão de serviços públicos (parcerias público-privadas), da descentralização política e administrativa, da participação e controle (*accountability*) por meio do *empowerment* da sociedade civil. A sociedade civil é o elemento-chave para a qualidade da democracia e do bom desempenho dos governos. Daí a necessidade de fortalecê-la, enquanto única possibilidade, de contrabalançar o poder das

---

<sup>80</sup> O Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra e o movimento docente mantiveram independência e formas de lutas autônomas em relação ao aparato estatal.

burocracias ineficientes e corruptas dos países em desenvolvimento (WORLD BANK, 1992; apud CASTRO SANTOS, 2001).

Sob a ótica da reforma democrática do Estado, os objetivos da participação seriam outros. No contexto dessa reforma, a participação é defendida como um elemento de “re-significação do público”, onde o aspecto político tem primazia sobre as questões econômicas, o longo prazo se sobrepõe ao curto prazo e a “racionalidade substantiva” guia as estratégias a serem definidas (MILANI, 2005, p. 5).

Segundo o autor, a participação dos diferentes atores (governamentais e não governamentais), assim como a participação dos cidadãos definindo as condições de sua organização e associação sustentam a reforma democrática do Estado. Em sua perspectiva essa reforma está em curso tanto na Europa quanto nos países da América Latina e seus pressupostos envolvem:

[...] a existência de sujeitos coletivos capazes de utilizar as regras e recursos existentes de modo reflexivo (ação reflexiva); a existência de processos políticos que contemplem oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação; os cidadãos são considerados enquanto sujeitos capazes de produzir a normatividade em que vivem; o Estado passa a ser a instância de organização e de legitimação dos processos políticos (MILANI, 2005, p. 6).

Ainda segundo o autor, deriva dessa reforma do Estado um modelo de gestão pública inspirado nos pressupostos da democracia deliberativa e no reconhecimento de que o Estado não detém mais o monopólio da produção e proteção do bem público, em decorrência, interesses e papéis são deslocados para a sociedade civil amparados pela idéia de público não-estatal. Sob o signo dessas mudanças, os sistemas decisórios também têm adquirido maior complexidade com as decisões sobre as políticas públicas deixando de ser exclusividade dos governantes e o poder decisório distribuído entre os diversos atores através, principalmente, de processos de negociação e definição de regras (sistemas de governança). As outras características do *novo* modelo de gestão consistem na necessidade de descentralizar as decisões e os recursos, além da ênfase na participação (MILANI, 2005).

A participação no contexto da reforma democrática do Estado recebe a denominação de *participação cidadã* e tem como “objetivo ideal compartilhar a responsabilidade da decisão política e construir consensos sobre os conteúdos da política pública local”. Aqui, “políticas efetivas de descentralização” asseguram, na análise do autor, a relevância política da participação na formulação das políticas públicas locais: “[...] a descentralização é fundamental na construção da institucionalidade participativa, visto que não haveria nada

mais desgastante para a participação do cidadão e das organizações da sociedade civil do que uma série de discussões sem a posterior implementação das decisões”. A análise dos discursos e práticas participativas experimentadas e reconhecidas, dentre elas, o orçamento participativo tem mostrado, ainda na visão do autor, que elas não se confundem com as *best practices* dos organismos internacionais (MILANI, 2005, p. 6-7).

Certamente, as práticas de OP têm traços que as distinguem da perspectiva restrita e instrumental das propostas de participação social dos organismos internacionais do início da década de 1990. Isso se deve, em parte, ao fato de que para além das intenções governamentais ou das agências de financiamento, muitos movimentos sociais e cidadãos-protagonistas reivindicam a participação nesses espaços. Se levarmos em consideração apenas o cenário político mais recente no Brasil (pós- 1970) verificaremos que a luta pela ampliação da participação popular nas decisões políticas, ou seja, a luta pela democratização do Estado e da sociedade ocupou a agenda da maioria dos movimentos sociais. Mesmo que de forma relativamente limitada, parte das reivindicações dos movimentos logrou institucionalização ao ser inscrita na CF/88.

Contudo, a análise aqui desenvolvida sustenta que ao longo da década de 1990, com o avanço da política neoliberal e submissão dos governos à agenda macro-econômica do FMI, não apenas o direito e acesso às já limitadas conquistas são negados, como também os termos e categorias antes associados ao léxico da esquerda e/ou do pensamento socialista são resignificados. Destacamos no âmbito mais geral da discussão política as transformações semânticas ocorridas em conceitos e categorias importantes como reforma social, democracia e participação, sociedade civil e esfera pública etc. Identificamos essas relexicalizações no arcabouço teórico da reforma do Estado proposta pela Nova Esquerda ou Terceira Via de Anthony Giddens.

Ao analisar a proposta da Terceira Via para a radicalização democrática do Estado identificamos nela os elementos teórico-ideológicos e a estratégia política para reconfigurar o Estado. Contudo, o que é apresentado como um projeto político de transformação radical das sociedades contemporâneas objetiva, fundamentalmente, naturalizar o capitalismo e descartar qualquer possibilidade de ruptura e superação de seu projeto de dominação e de sociabilidade. A Nova Esquerda propõe, portanto, nada mais que reformar e dar um rosto humano ao capital (LIMA, 2005).

Essa estratégia política aparece nas orientações dos organismos internacionais, em particular, nas do Banco Mundial e aparentemente indicaria uma inflexão democrática nas formulações desses organismos. A difusão da noção de governança, conforme indicado mais

acima, refletiria tal inflexão. O elemento democratizante da reforma *radical* do Estado contido na idéia de governança decorre da afirmação de um suposto papel estratégico da sociedade civil no desenvolvimento econômico-social, no controle público da esfera estatal e na harmonização/coesão social.

A noção de governança defendida pelo Banco Mundial a partir da metade da década de 1990 é a mesma propugnada pela Terceira Via, ou seja, compreende a idéia de que o *bom governo* decorre da capacidade de se articular a esfera estatal e a esfera privada com intuito de assegurar uma ação reguladora das relações sociais. Dessa forma, o *locus* do poder é deslocado, saindo do âmbito do governo para os espaços de interação entre Estado e sociedade, ou seja, para os espaços e/ou instituições com as quais o Estado pode dividir ou transferir responsabilidades e ações. Esses espaços são chamados de *esfera pública não-estatal*.

Na tentativa de elucidar um pouco mais o significado da categoria *governance* ou governança o estudo examinará algumas definições presentes em parte da literatura que discute as reformas do Estado na década de 1990. Alguns autores como Ivo (2002), Diniz (2004), Santos Jr. (2001) pretendem reconceituar a categoria governança mediante a reapropriação dessa noção por diferentes atores sociais e políticos. Consideram essa possibilidade apesar de sua origem estar relacionada ou derivar da concepção conservadora de governabilidade, cuja versão seminal foi proposta por Samuel Huntington ao apontar o ativismo dos movimentos sociais e políticos, a sobrecarga de demandas e a incapacidade fiscal do Estado do bem-estar em responder as pressões da sociedade como responsáveis pela crise política e social das democracias avançadas e propor como saída para essa crise o fortalecimento das instituições e da autoridade governamental (SANTOS JR, 2001; IVO, 2002).

Um dos estudos mais significativos que sustenta a possibilidade de redefinir o sentido da noção de *governance* a partir dos usos dos atores sociais é o de Anete Ivo (2002). De fato, a autora argumenta que se trata de uma noção genérica difundida na década de 1990, inspirada na idéia de eficiência do processo de descentralização dos governos locais na Inglaterra. A noção sugere a existência de mecanismos de intermediação entre sociedade civil e Estado, como alternativa à crise do Estado, tem assim, um sentido de “regulação social com vistas à governabilidade”, aproximando-se da perspectiva normativa de “bom governo” e das *best practices* ao referir-se à “inovação, participação, eficácia, sustentabilidade e confiança, como condições para evitar práticas predatórias nos governos: clientelismo, familismo amoral, corrupção, etc.” (IVO, 2002, p. 8).

Ainda segundo a autora, a noção foi introduzida nos balanços do BM com o objetivo de enfrentar as críticas e reações contrárias às medidas do ajuste estrutural. O Banco procurou agir de forma mais cautelosa ao tratar das “novas operações regulatórias de adequação do aparato institucional à lógica da acumulação”. Para tanto, apoiou-se nos pressupostos da “crise de governabilidade”, na suposta falência e distorções do modelo *keynesiano* e no esgotamento do projeto de Estado desenvolvimentista, buscando “recriar, no imaginário sóciopolítico, um modelo de governo capaz de permitir um funcionamento adequado dos mercados”, e, ao mesmo tempo capaz de enfrentar a questão da pobreza “através de princípios e ações de *governance*” (IVO, 2002, p. 8).

Com vistas à implantação desse *novo* modelo de gestão, o Banco buscou disseminar ações referentes ao ajuste (liberalização da economia, enxugamento da máquina estatal, controle das contas), assim como, recomendações visando o “bom governo” (transparência, a luta contra a corrupção, eficiência e competitividade). Dessa forma, conforme sugere a autora, há um deslocamento do conceito de *governance*:

[...] do campo doutrinário para o campo de ação, do âmbito dos princípios para o âmbito das técnicas de gestão, constituindo-se uma categoria ampla, de mediações difusas, reforçando uma idéia restrita de governo despolitizado, gerada com o sentido de criar uma pretensa organicidade e coesão social, no âmbito de um processo em que tanto estruturas institucionais do Estado como valores e doutrinas políticas e sociais da modernidade estão em desmonte (IVO, 2002, p. 8).

Apesar de ressaltar o caráter ideológico da noção difundida pelo Banco Mundial para “dar positividade à ação do Estado” em contextos de reformas liberais conservadoras, a autora destaca que, no processo de discussão e avaliação da categoria *governance*, a sua “dimensão política foi *reapropriada por diferentes atores sociais e políticos*”. Com isso, reproduzindo a visão da autora sobre esse processo, o uso da noção se torna mais complexo e ambíguo, pois são enfatizados, conforme sugere,

[...] aspectos inicialmente pouco tratados como o do desenvolvimento sustentável, o da descentralização política e da participação social na formulação e implementação de políticas e de produção de justiça social no marco da democratização do poder. Opera-se, portanto, uma tensão entre as dimensões técnicas dos dispositivos da mudança (ao nível dos ajustes) e a dimensão política no sentido de construção de espaços públicos ampliados de participação cidadã e integração entre sociedade civil e Estado. Este deslocamento semântico e político, realizado no âmbito das práticas dos próprios atores sociais em luta, torna ainda mais complexo e ambíguo o uso dessa noção, refletindo, em realidade, as contradições das lutas **entre** e **sobre** as classes, que avançam nos processos de emancipação e autonomização das classes populares num quadro de hegemonia das forças articuladas ao mercado, que desenvolvem mecanismos de controle e dominação ideológica, simbólica e política dos diferentes atores sociais no âmbito das novas arenas e regulações do espaço público: aquelas que alimentam uma cumplicidade com os determinantes externos do ajuste e aquelas que procuram gerar no âmbito das sociedades locais projetos próprios inovadores de democracia e desenvolvimento (IVO, 2002, p. 9-10; grifos no original).

A partir da crítica às análises economicistas sobre a governabilidade o termo *governance* emerge ressignificado e “reapropriado pelos movimentos de resistência dos atores sociais e políticos organizados”. Desse modo, passa a indicar a existência de mecanismos de mediação entre sociedade civil e Estado, na criação de “alternativas inovadoras” a um “desenvolvimento alternativo sustentável e à busca de justiça social”. Diz respeito, portanto, à formação de “capacidades afirmativas dos atores sociais e políticos, democráticas e inovadoras para o desenvolvimento local”. Nessa perspectiva, a noção da *local governance* reapropriada por atores sociais comprometidos com sociedades mais democráticas e menos desiguais compreende, ainda segundo a autora, um “processo de desenvolvimento de arenas públicas de concertação que [estimula] a capacidade política de gestão, articulando eficácia política e a ‘*produção de justiça social*’” (IVO, 2002, p. 10-11; grifos no original).

Dessa forma, uma dimensão democrática é incorporada à noção de *governance*. Considerando a possibilidade de reconceituação da categoria governança, Santos Junior (2001) concorda com a mudança de enfoque dessa noção, a partir do deslocamento da discussão sobre a eficiência e as condições de exercício do bom governo para outras questões, “vinculadas às transformações nas instituições de governo local, de modo a captar a emergência de novas formas de governo que articulam diversos processos políticos e administrativos” (SANTOS JR, 2001, p. 59).

Essa compreensão sugere ainda uma reconceituação da categoria governabilidade que, somada à noção de governança, também ressignificada, propiciariam elementos importantes para a discussão da crise política brasileira dos anos de 1990. Assim, a concepção “contemporânea” de governabilidade indicaria as condições sistêmicas para o exercício do poder em um sistema político (formas de governo, características do sistema partidário e eleitoral), e governança as formas de uso dessa autoridade, diz respeito, portanto, à capacidade de ação estatal na implementação das políticas públicas e na consecução de metas coletivas (DINIZ, 2004).

Nessa acepção, conforme sustenta Diniz, a noção de governança implica:

[...] expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e administração de conflitos de interesses, fortalecendo os mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. [...] refere-se, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição do governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental (DINIZ, 2004, p. 22).

A partir dessas considerações aponta a necessidade de “reforçar os instrumentos de governança, em todos os níveis da administração pública”, visto que, o surgimento de “experiências inovadoras de governança local e regional”, nas duas últimas décadas, teriam

revelado um “alto grau de eficiência na desprivatização do poder público, na democratização do processo decisório, ou ainda na reversão de práticas clientelistas”. Nesse processo, os governos locais adquiriram preeminência, formulando novas estratégias e iniciativas, diante da escassez de recursos, para atrair investimentos, gerar empregos e renovar a base produtiva nas cidades. No Brasil, várias prefeituras estariam implementado ações inovadoras que, na avaliação da autora, seriam responsáveis pela melhoria de “inúmeros indicadores”, sejam elas, em áreas como o orçamento participativo, a saúde, saneamento básico e infra-estrutura urbana (DINIZ, 2004, p. 22).

À aceção *governance* é acrescida uma adjetivação democrática. Orlando Santos Jr. (2001) define governança democrática da seguinte forma:

[...] governança democrática local é um regime de ação pública caracterizado por diferentes padrões de interação entre governo e sociedade, constituído com base em duas dimensões fundamentais da democracia local: primeiro, a inclusão social em termos de exercício dos direitos da cidadania; segundo, a ampla participação social expressa na existência de uma sociedade civil autônoma e de esferas públicas mobilizadas. [...] No Brasil, são os canais institucionais de participação da sociedade que melhor exprimem a emergência desse regime de ação pública alicerçado na governança democrática, em que destacamos, sobretudo, os Conselhos Municipais de Gestão, amplamente instituídos e disseminados em todos os municípios em torno das políticas sociais (SANTOS JR, 2001, p. 22).

O autor considera que, apesar da noção de governança democrática ter sua origem nas formulações dos organismos multilaterais sobre as condições de eficiência do Estado, além de designar estratégias de bom governo, ela é “pertinente” para identificar transformações recentes nas instituições de governo local, mais precisamente, para identificar “os novos arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e os atores sociais no interior da reforma institucional do sistema político brasileiro”. Dito isso, alerta para a necessidade de investigações que busquem verificar se os novos arranjos institucionais estabelecidos nos municípios brasileiros possibilitam o aprofundamento da dinâmica democrática e podem ser associados ao modelo de governança democrática, ou seja, se são capazes de incorporar a pluralidade de atores e interesses, instaurando, com isso, um “novo padrão de interação entre governo e sociedade no plano local” (SANTOS JR, 2001, p. 67).

Em suma, nesse breve espaço procuramos situar uma perspectiva analítica que acredita na possibilidade de reconceituação das categorias governabilidade e governança. Contudo, não é essa a perspectiva que adotamos para analisar as transformações recentes no Estado brasileiro e a emergência de *novas* formas de interação entre governo e sociedade, nas quais, têm se destacado os orçamentos participativos.

A análise apóia-se principalmente nos argumentos de José Luiz Fiori (1995) ao indagar “Por que governabilidade? Qual governabilidade?”. Nesse ensaio, Fiori chama a atenção para a apropriação do léxico liberal-conservador inclusive pelo pensamento de esquerda. Com isso, “expressões e palavras desprovidas de qualquer significado preciso vão se transformando nas pedras angulares de uma nova sabedoria convencional e dominante, o *mainstream* dos ingleses”. Uma dessas expressões (ou ideoléxicos) é a governabilidade, em geral associada a uma lógica circular e tautológica. De fato, o autor destaca que essa expressão é utilizada “como indispensável ao sucesso das ‘reformas estruturais’, e estas, por sua vez, seriam o único caminho para evitar a ingovernabilidade” (FIORI, p. 34-35).

Dessa forma, reina a “maior confusão” ou uma “imprecisão com base objetiva” quanto à palavra *governabilidade*, uma confusão que começa no “meio universitário e adjacências” e que introduz “o verdadeiro elemento de confusão estratégica que vem desorientando completamente nossa oposição política” (FIORI, 1995, p. 35).

Para compreender o sentido da “governabilidade”, na conjuntura política brasileira, o autor recupera o percurso dessa noção dos anos de 1960 aos anos de 1990. Assim, afirma que o tema da “governabilidade” apareceu nos anos 60 como conceito-chave na inflexão conservadora das teorias da modernização ou do desenvolvimento político. Sintetizando, portanto, o momento em que perde terreno o otimismo desenvolvimentista dos anos 50, que sempre acreditou na associação necessária e irreversível entre o desenvolvimento econômico e a construção democrática da periferia capitalista. Foi Samuel Huntington quem, a partir de 1965, capitaneou esta reviravolta ao deslocar o eixo temático do debate acadêmico e político para o que diagnosticou como uma profunda “crise democrática” dos países industrializados e para a natureza instável e reversível dos desenvolvimentos democráticos nas periferias capitalistas. Como consequência teórica, a idéia do desenvolvimento político deixa de ter um signo necessariamente positivo e o foco central das preocupações práticas passou do problema da “construção democrática” para o da “estabilidade política” ou, mais precisamente, da “preservação da ordem” ou da “governabilidade” (FIORI, 1995, p. 36).

Com efeito, nos países periféricos essa leitura da governabilidade legitimou, conforme destaca Fiori, a onda de golpes militares na América Latina e no continente africano, nos anos 60 e 70.

Ao longo das décadas de 1960 a 1990, segue Fiori,

[...] a definição teórica e prática da governabilidade foi sendo redefinida (...). Sua principal alteração de rota foi obra da new political economy, que nasce do longínquo casamento entre o neoliberalismo econômico de Hayek e seus seguidores e a corrente de pensamento político que estréia com a teoria dos jogos, passa pela teoria da ação racional e culmina na escola da ‘escolha pública’, onde convivem, há

alguns anos, economistas e cientistas políticos. Se as idéias de Huntington foram sócias da reação antidemocrática do pensamento neoconservador, pode-se dizer, sem medo de errar, que a 'nova economia política' ofereceu o alicerce teórico à grande revolução neoliberal deste fim de século. (...) Em 1980, foi Buchanan quem melhor sintetizou a nova agenda da governabilidade: 'limitar vigorosamente o número de atividades ainda submetidas ao poder regulador dos estados'. O 'Estado-mínimo' de Nozick seria, nesse sentido, apenas a versão-limite desta mesma estratégia (FIORI, 1995, p. 36-37).

Segundo Fiori, essa “versão eclética” da governabilidade reaparecerá na década de 1990 na agenda do Banco Mundial e de outras instituições multilaterais, mas na forma de uma preocupação mais limitada denominada *governance* ou *good governance*. Sua novidade conceitual é bastante pequena, ela “aumenta apenas o rigor no detalhamento institucional do que seria um governo pequeno, bom e, sobretudo, confiável do ponto de vista da comunidade internacional” (FIORI, 1995, p. 38).

Com base nessa perspectiva foi que se difundiu a associação entre governabilidade e ajuste estrutural. A criação de leis que assegurem confiança aos mercados é parte disso, assim como o controle social sobre movimentos potencialmente anti-sistêmicos.

Sob o ponto de vista conceitual, conclui Fiori:

Em resumo, o conceito de governabilidade na sua acepção mais ampla ou mais específica é rigorosamente indeterminado e indeterminável do ponto de vista teórico. Na verdade não se trata de um conceito teórico. Trata-se de uma *categoria estratégica* cujos objetivos imediatos podem variar segundo o tempo e o lugar, mas que será sempre e irremediavelmente situacionista (FIORI, 1995, p. 39).

Fiori lembra ainda o sentido conferido pelo Aurélio: “governabilidade é o que pode ser governado, porque é dócil e obediente”. No caso brasileiro, a ingovernabilidade foi associada aos direitos sociais consignados na Constituição Federal de 1988. Governabilidade significa, portanto, preservar a confiança dos mercados através da manutenção de um bom ambiente para os negócios. Conseqüentemente, as greves, as lutas sociais para ampliar do espaço público não concorrem positivamente para a governabilidade, devendo dessa forma, ser docilizadas (como no sentido do Aurélio).

É essa a concepção de governança/governabilidade que apoiamos e sustentamos neste estudo. Assim, buscamos problematizar e explicitar o viés ideológico associado a essas categorias tão comumente utilizadas para caracterizar a emergência e o papel dos novos arranjos participativos surgidos no Brasil a partir do final dos anos de 1980, assim como para sinalizar inovações na administração pública que têm favorecido a construção da chamada governança democrática.

Não estamos dizendo com isso que todas as experiências surgidas no Brasil de participação social ou de gestão participativa nas mais diversas áreas ou esferas sociais estão

inexoravelmente vinculadas aos interesses do Banco Mundial e das agências multilaterais e/ou cumprem o papel de assegurar a governança, o que significaria desconhecer a autonomia de muitos movimentos sociais e negar o protagonismo desses na luta pela construção e ampliação do espaço público no país. Mas sim, que a questão da participação e da democracia liberal (restrita à dimensão política) passou a ser estratégica para essas organizações.

Como já mencionado, isso ocorreu, principalmente face à percepção do fracasso das soluções neoliberais tanto nos países centrais quanto na periferia do capitalismo. Diante do agravamento da crise econômica e aprofundamento das desigualdades sócio-econômicas, teóricos do Banco Mundial perceberam a necessidade de um “pós-consenso de Washington” para viabilizar uma articulação entre as políticas de mercado e a participação ativa da população no desenvolvimento econômico (LIMA, 2005, p. 125).

Desse modo, o Banco Mundial e a Terceira Via dizem reconhecer as insuficiências da democracia liberal e para compensá-las propõem o que consideram como expressão de “formas radicais de democratização” sugerindo a participação ativa da população em todos os níveis de decisão. A Terceira Via propõe, conforme demonstrado no primeiro capítulo deste estudo, que é necessário “democratizar a democracia” através de formas de democracia *dialógica* ou *deliberativa*, criando assim, uma arena pública onde questões controversas poderiam ser resolvidas ou ao menos tratadas, por meio do diálogo ao invés de por formas preestabelecidas de força (GIDDENS, 1997, p. 51-52). A Terceira Via sugere ainda, a extensão da democracia dialógica para as relações entre Estados nacionais, através das agências internacionais e por meio de uma diversidade de outros agrupamentos econômicos, sociais, ecológicos, políticos, etc., criando dessa forma, sistemas mundiais de *governança democrática*.

Segundo Kátia Lima (2005), as reflexões e críticas elaboradas pelo BM a partir da metade da década de 1990, nas quais, seus analistas identificavam um “distanciamento entre o Estado e o povo gerado pela lógica do Estado mínimo e do mercado como gestor da vida social” trouxe elementos de descontinuidade em relação à fase do “neoliberalismo clássico”, contudo, esses elementos não significaram “rupturas com o projeto societário burguês”. Para a autora, o que pode ser identificado como novidade no discurso elaborado e difundido pelos organismos internacionais “é a capacidade do projeto burguês de sociabilidade apresentar-se como um capitalismo reformado e humanizado” (LIMA, 2005, p. 126).

A despeito das contradições ensejadas pela participação dos cidadãos e dos movimentos sociais nos arranjos participativos, originados da *reforma democrática do Estado*, sustentamos que tais arranjos precisam ser analisados a partir da perspectiva acima

explicitada. Identificamos nas características definidoras da reforma democrática do Estado os elementos norteadores da *política radical* da Terceira Via e dos organismos internacionais, a saber: a noção de democracia restrita à esfera política; o *locus* da democracia e da participação é a sociedade civil; a sociedade civil é uma esfera distinta tanto do Estado quanto do mercado em que a comunicação e/ou o diálogo é o elemento crucial; a democracia objetiva assegurar bens públicos em um contexto em que há indiferenciação da fronteira público-privado; a descentralização corresponde à possibilidade da participação cidadã; a participação é um meio para se alcançar a governança e a governabilidade democrática (GIDDENS, 1997).

Quanto à afirmação de que a participação pode ser utilizada como um meio para alcançar a governança, um trabalho recente sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre procura explorar as vinculações desse instrumento de gestão com a governança urbana. A premissa que sustenta essa relação apóia no reconhecimento do OP pelo próprio Banco Mundial. Para o BM o Orçamento Participativo é uma experiência bem sucedida de ação comum (parceria) entre governo e sociedade civil (OLIVEIRA, 2005).

Inicialmente, o autor analisa as mudanças no conceito de governabilidade formulado por Samuel Huntington, na década de 1960 e o seu emprego na década de 1990, pelo Banco Mundial. Apesar de não problematizar o porquê da centralidade que os termos governança e governabilidade adquiriram nos contextos de crises e de ajuste estrutural nos países periféricos, conclui que o OP favorece a governança, pelos seguintes motivos: a) contribui para uma gestão mais eficiente e eficaz dos recursos públicos; b) porque demanda uma postura mais transparente por parte dos governos; c) permite que o governo obtenha informações sobre as demandas consideradas prioritárias pela população; d) reduz os riscos na aplicação dos recursos públicos e diminui o espaço para práticas lesivas ao fundo público, como o clientelismo, os desvios de recursos e a corrupção (OLIVEIRA, 2005).

A questão central que orienta a investigação citada é saber de que forma o Orçamento Participativo contribui com a governança urbana. Neste sentido, o uso de uma terminologia defendida pelo BM para caracterizar e analisar uma experiência de Orçamento Participativo e o próprio reconhecimento por este organismo da relevância dessa experiência participativa para a governabilidade e/ou governança em países em desenvolvimento denota, em nossa opinião, os limites do OP para a ampliação da democracia e do autogoverno local.

Ao reconhecer a importância dos orçamentos participativos o Banco Mundial admite que, uma forma de participação a princípio mais politizada, comparada às formas por ele defendidas no início dos anos de 1990, não representa qualquer ameaça à estabilidade política.

Com efeito, ao invés de rechaçá-la passa, igualmente, a defendê-la por acreditar na sua contribuição para a governança das cidades.

Em seu estudo Oliveira (2005, p. 56) enumera os motivos que levaram o BM a reconhecer e defender as práticas de OP, em particular, a de Porto Alegre, sem ver nelas uma ameaça à estabilidade política. São eles, “sua aparente contribuição à eficiência do Estado no emprego dos recursos públicos” e o fato da participação no OP ser direta, “porém institucionalizada”.

Isso significa que a participação direta da população ou de seus representantes (delegados) na formulação do OP segue determinadas orientações, expressa em um conjunto de regras, geralmente constantes e que dão ao OP uma estrutura básica. A participação é institucionalizada, mantendo um padrão de comportamento estável e recorrente.

Desse modo, as regras mais importantes do OP são as que dizem respeito ao tratamento das demandas, ou seja, as que determinam quais os critérios de prioridades e o número máximo de obras e ações que deverão sair das plenárias temáticas ou regionais. A metodologia determina (OP Porto Alegre e OPBH) que após esse levantamento, as demandas sejam apresentadas ao governo municipal para análise de sua viabilidade técnica e financeira, somente depois disso, elas serão atendidas ou não. As regras do OP, conforme sustenta Oliveira, “co-responsabilizam os participantes no processo decisório sobre os investimentos públicos [...] asseguram uma distribuição mais equitativa dos escassos recursos públicos e garantem a credibilidade do OP” (OLIVEIRA, 2005, p. 58).

Em Belo Horizonte, as várias mudanças na metodologia do OP, ao longo de seus treze anos de realização, visaram aperfeiçoar os critérios de representatividade espacial e demográfica, sob a justificativa de que com isso, o processo decisório se tornaria mais transparente, dissociado da simples pressão dos números sobre os recursos e das práticas de clientelismo político. Além disso, as mudanças efetuadas no processo de discussão do OP, conforme sustenta seus formuladores, serviram para assegurar uma melhor capacidade de resposta e planejamento da Prefeitura na realização dos empreendimentos. Existe, desse modo, o reconhecimento de que o sucesso do OP depende fundamentalmente da sua eficácia no atendimento das demandas aprovadas.

Assim, modificou-se a periodicidade do OPBH de anual para bianual. Foram fixados critérios considerados *mais justos* para a distribuição dos recursos entre as regiões a partir da criação do Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU. As demandas passaram a ser pontuadas conforme a sua abrangência e relevância social. Foi instituída uma taxa mínima de

presença nas assembleias, proporcional à população de cada sub-região. A validade do voto de cada delegado ficou condicionada à sua participação nas caravanas de prioridades.

Enfim, ao longo dos anos assistiu-se uma progressiva institucionalização dos canais de participação do OPBH, os efeitos dessa institucionalização para a autenticidade e autonomia da participação popular requerem maior explicitação. É fato, no entanto, que apesar da existência de fóruns setoriais para discussão de políticas públicas no município, o grosso da participação popular tem se concentrado, fundamentalmente, na disputa por obras no Orçamento Participativo. A TAB. 1 demonstra a evolução da participação nos orçamentos participativos de Belo Horizonte – OP/1994 ao OP/2007-2008.

TABELA 1  
Participação popular no Orçamento Participativo de 1994 a 2007/2008.

OP	94	95	96	97	98	99/00	2001/02	2003/04	2005/06	2007/08	Total
Abertura Municipal	-	-	2.000	1.900	1.260	1.300	2.500	700	1.150	2.000	12.810
Barreiro	2.136	3.095	4.938	2.491	1.509	-	5.609	3.879	6.854	6.303	36.814
Centro-Sul	1.145	848	3.466	3.025	1.461	-	2.374	1.212	1.230	1.799	16.560
Leste	1.557	2.139	2.686	2.405	1.651	-	4.541	4.626	4.862	4.695	29.162
Nordeste	2.510	4.014	6.303	6.461	2.455	-	3.097	4.717	4.561	2.648	36.766
Noroeste	858	4.168	3.784	3.430	2.009	-	5.208	3.991	4.706	3.825	31.979
Norte	1.726	2.724	3.097	2.965	3.399	-	5.799	3.120	3.377	2.619	28.826
Oeste	1.316	3.402	1.783	2.372	1.703	-	3.789	1.996	2.287	1.748	20.396
Pampulha	930	1.638	1.963	1.067	1.028	-	2.446	1.254	1.458	1.485	10.353
Venda Nova	1.880	3.552	7.174	6.245	3.153	-	6.043	3.329	4.356	4.297	40.029
Fóruns Regionais	1.128	1.243	1.314	1.334	1.050	1.651	1.944	1.655	1.961	1.724	15.004
Total OP Regional	15.216	26.823	38.508	33.695	20.678	22.238	43.350	30.479	36.802	33.143	300.932
Plenárias OP Habitação	-	-	13.000	6.000	2.854	-	13.257	-	599	-	35.710
<b>Total OPBH</b>	<b>15.216</b>	<b>26.823</b>	<b>51.508</b>	<b>39.695</b>	<b>23.532</b>	<b>22.238</b>	<b>56.607</b>	<b>30.479</b>	<b>37.401</b>	<b>33.143</b>	<b>336.642</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

**OBSERVAÇÕES:**

No Orçamento Participativo 94, 95, 96, 97 a contagem da 1ª, 2ª e 3ª Rodadas foi unificada;

No Orçamento Participativo 99/2000 não está disponível a contagem por Regional;

A partir do Orçamento Participativo 99/2000 a discussão passou a ser feita em 2 rodadas antes da Caravana de Prioridades;

A Abertura Municipal do Orçamento Participativo 2003/2004 aconteceu simultaneamente ao fechamento da 2ª Conferência da Cidade;

O processo do OPH (Orçamento Participativo da Habitação) é registrado por família;

Os processos dos OPH 2003/2004 e 2005/2006 foram realizados no mesmo período, sendo cadastrados delegados.

Celina Souza (2001, p. 93) classifica como cínicas as argumentações que consideram que o “OP faz com que os pobres decidam para que eles culpem a si mesmos, e não ao governo, quando não conseguirem recursos suficientes para as suas demandas”. Contudo, não é possível deixar de considerar que, existe o reconhecimento por parte de algumas lideranças de movimentos comunitários e mesmo de moradores de bairros de que o OPBH impõe uma “camisa-de-força” aos movimentos reivindicativos, tornando-os “reféns da participação” nesse espaço (ABREU, 2004).

Essa dificuldade é demonstrada por Renato Abreu (2004) em estudo recentemente realizado, em um bairro de Belo Horizonte, com um histórico de luta popular pela ocupação do espaço urbano e por melhorias das condições de vida no local.

O autor procura investigar a qualidade e o impacto da intervenção do orçamento participativo nessa comunidade. Através de entrevistas realizadas com moradores e representantes da associação comunitária verificou que os mesmos se sentiam constrangidos e “reféns da participação” ao perceberem a pouca disposição da prefeitura em avaliar e rever, juntamente com os interessados diretos, ou seja, com as comunidades, os rumos dessa política pública no município. O movimento associativo local também demonstrou insatisfação com a transferência de responsabilidades do poder público local para as comunidades, ao reconhecer que mesmo constatada a prioridade de uma determinada demanda, a “culpa” por ela não ter sido conquistada no OP sempre recai no aspecto da insuficiente mobilização da comunidade (ABREU, 2004, p. 115).

Além disso, sustenta que o foco da luta pela apropriação do fundo público é deslocado para o interior das classes populares, dificultando a organização e aumentando as clivagens nas mesmas. Por vezes, induzindo a disputa por recursos e atendimento de demandas entre diferentes comunidades, mas também no interior de uma mesma comunidade. Quanto a esses aspectos, a participação institucionalizada no OP impõe uma “camisa-de-força” aos movimentos populares ao restringir a autonomia política dos movimentos frente ao Poder Executivo municipal (ABREU, 2004).

Geralmente, um dos aspectos levados em consideração nas avaliações sobre o OP diz respeito ao seu reconhecimento e legitimidade enquanto espaço de reivindicação e de disputa pelos recursos públicos. Sob a perspectiva da governabilidade, o OP institucionaliza a participação na medida em que as estratégias de enfrentamento direto ao poder público são em parte abandonadas e/ou transferidas para o seu âmbito.

Com efeito, o OP institucionaliza a participação popular em coletivos determinados pelo poder público e os movimentos, parte deles, trabalharam nesses marcos, aceitando o jogo do OP.

Outro aspecto igualmente considerado nas avaliações positivas acerca do OP refere-se às “sucessivas vitórias eleitorais que os governos locais que privilegiaram o OP têm conseguido” (SOUZA, 2001). Aqui, cabe uma observação não menos relevante, a primeira prova eleitoral do OP em Belo Horizonte aconteceu em 1996, com os candidatos a prefeito defendendo a sua relevância, no entanto, o debate ficou polarizado entre a continuidade do processo, com a permanência da *Frente BH Popular* no poder, ou o seu esvaziamento e

ruptura, caso a *Frente* fosse derrotada na disputa pela Prefeitura. Essas eleições foram bastante interessantes, pois o vice-prefeito da chapa que venceu as eleições em 1992, Célio de Castro (PSB) rompeu com a *Frente* e lançou candidatura própria, derrotando os candidatos do Partido dos Trabalhadores que sequer chegaram ao segundo turno.

Tanto os candidatos do PT reivindicavam a paternidade e a continuidade do OP, quanto a coligação PSB/PMDB e PPS de Célio de Castro, por este ter sido vice-prefeito da administração que implantou o OP no município. No âmbito dos movimentos populares este dilema também estava posto e a opção foi pelo Orçamento participativo no segundo turno das eleições com a coligação de Célio de Castro derrotando o candidato do PSDB Amílcar Martins, diante, principalmente, da ausência de garantia quanto ao cumprimento das obras aprovadas e não realizadas nas comunidades. Célio de Castro venceu com 68,57% dos votos, contra 21,06% da coligação liderada pelo PSDB.

Ainda com relação à questão da institucionalização dos canais de participação no OP e a sua *funcionalidade* para a boa governança local é importante caracterizar o tipo de participação que nele ocorre. Não se trata de uma participação e democracia diretas, a presença massiva da comunidade acontece apenas na segunda rodada do OP, quando são eleitos os delegados que escolherão dentre as vinte e cinco obras pré-selecionadas, quatorze demandas que integrarão o Plano de Investimentos. Quanto mais delegados eleitos em uma determinada região mais chances de terem suas demandas aprovadas. Além disso, as associações de bairros têm direito a indicar um delegado e um suplente para o Fórum de Prioridades Regionais.

TABELA 2  
Participação Popular  
Orçamento Participativo 2007/2008

Etapas	1ª Rodada	2ª Rodada		Fórum Regional	
		Presença	Delegados Eleitos para o Fórum	Delegados Presentes	Delegados Eleitos para a COMFORÇA
REGIONAL	Presença	Presença	Delegados Eleitos para o Fórum	Delegados Presentes	Delegados Eleitos para a COMFORÇA
Barreiro	403	5.900	395	338	56
Centro-Sul	530	1.269	122	97	19
Leste	608	4.087	324	247	50
Nordeste	174	2.474	227	192	38
Noroeste	613	3.212	263	243	45
Norte	550	2.069	226	210	41
Oeste	380	1.368	143	98	19
Pampulha	320	1.165	143	126	26
Venda Nova	611	3.686	272	173	35
Total	4.189	25.230	2.115	1.724	331

Fonte: PBH/SMPL/SMAPL/GEOP

Concordamos com Edmilson Oliveira (2005) quando afirma que o OP implementa uma participação institucionalizada, portanto, sob controle e capaz de manter a estabilidade política, além de assegurar a legitimidade dos governos ao garantir uma gestão mais eficiente e eficaz dos recursos públicos. Em outras palavras, o OP realiza três dimensões do conceito de governança do Banco Mundial, a saber: administração pública, *accountability*, informação e transparência<sup>81</sup>.

A dimensão da *administração pública* é assegurada à medida que o OP, na ótica de seus adeptos, torna mais eficiente e eficaz o gasto dos recursos públicos, incrementa e melhora a prestação de serviços pelo governo municipal, promove a redistribuição dos recursos públicos com a inversão de prioridades, através, principalmente, do estabelecimento de normas internas e de critérios de distribuição dos investimentos públicos de modo a privilegiar os grupos mais desfavorecidos.

Afirma-se, dessa forma, que o Orçamento Participativo tem-se revelado um espaço importante de negociação, distribuição e aplicação de investimentos na cidade e, principalmente, de valorização da participação popular no planejamento estatal. O resultado dessa participação é a *inversão de prioridades* dos investimentos públicos, fazendo com que setores sociais historicamente excluídos sejam reconhecidos com sujeitos legítimos do processo de decisão governamental (SANTOS, 1996; SOMARRIBA & DULCI, 1997; COSTA, 2003).

As TAB. 3 e 4 demonstram a centralidade dos problemas associados à infra-estrutura urbana, saneamento (tratamento de fundos de vale, drenagem, abertura de vias e pavimentação) e urbanização de vilas e favelas nas deliberações do Orçamento Participativo. Tal centralidade revela que o processo de OP “constitui uma oportunidade real de trazer para a apreciação da coletividade diferentes portes de obras” (COSTA, 2003, p. 122).

---

<sup>81</sup> São quatro as dimensões do conceito de governança difundido pelo Banco Mundial: a) administração pública que compreende a capacidade de oferecer bens e serviços com eficiência e eficácia e a existência de mecanismos de planejamento e controle dos gastos públicos (peça orçamentária); b) *accountability*, ou seja, existência de mecanismos de avaliação de desempenho do governo, existência de mecanismos que permitam aos usuários dos serviços públicos influenciarem na formulação e implementação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos, existência de mecanismos que permitam a verificação do cumprimento das recomendações sugeridas como solução dos problemas identificados nas auditorias; c) estrutura legal que compreende leis fortes, leis conhecidas previamente, existência de mecanismos que assegurem a aplicação das leis, sistema judiciário confiável e independente, existência de procedimentos para alteração de leis ultrapassadas; d) informação e transparência, ou seja, disponibilidade de informações sobre políticas e ações do governo, possibilidade de participação no processo de formulação de políticas públicas. WORLD BANK. Governance and Development. Washington D.C. 1992.

TABELA 3  
Obras aprovadas no Orçamento Participativo de BH por setor – OP/1994 – OP/1999-2000.

TEMA	1994		1995		1996		1997		1998		1999/2000	
	Aprov	%	Aprov	%	Aprov	%	Aprov	%	Aprov	%	Aprov	%
Assistência Social	5	2,92	4	2,41	5	5,56	3	3,00	3	4,41	0	0,00
Cultura	0	0,0	2	1,20	1	1,11	1	1,00	2	2,94	0	0,00
Educação	19	11,11	10	6,02	7	7,78	12	12,00	7	10,29	12	9,52
Esporte	1	0,58	3	1,81	0	0,00	3	3,00	3	4,41	5	3,97
Habitação	7	4,09	8	4,82	1	1,11	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Infra-estrutura	77	45,03	82	49,40	47	52,22	50	50,00	26	38,24	60	47,62
Meio Ambiente	0	0,0	0	0,00	1	1,11	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Saúde	17	9,94	17	10,24	7	7,78	3	3,00	8	11,76	13	10,32
Urbanização de Vilas	45	26,32	40	24,10	21	23,33	28	28,00	19	27,94	36	28,57
<b>Total</b>	<b>177</b>	<b>100,00</b>	<b>166</b>	<b>100,00</b>	<b>90</b>	<b>100,00</b>	<b>100</b>	<b>100,00</b>	<b>68</b>	<b>100,00</b>	<b>126</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PBH/SMPL/SMAPL/GEOP

TABELA 4  
Obras aprovadas no Orçamento Participativo de BH por setor – OP/2001/2002 – OP/2007-2008.

TEMA	2001/2002		2003/2004		2005/2006		2007/2008	
	Aprov.	%	Aprov.	%	Aprov.	%	Aprov.	%
Assistência Social	6	4,48	4	3,51	4	3,42	5	5,10
Cultura	3	2,24	3	2,63	5	4,27	2	2,04
Educação	19	14,18	10	8,77	7	5,98	15	15,31
Esporte	7	5,22	6	5,26	11	9,40	8	8,16
Habitação	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Infra-estrutura	57	42,54	38	33,33	27	23,08	30	30,61
Meio Ambiente	0	0,00	2	1,75	10	8,55	7	7,14
Saúde	11	8,21	17	14,91	20	17,09	10	10,20
Urbanização de Vilas	31	23,13	34	29,82	33	28,21	21	21,43
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>100,00</b>	<b>114</b>	<b>100,00</b>	<b>117</b>	<b>100,00</b>	<b>98</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PBH/SMPL/SMAPL/GEOP

Assim, observa-se que em termos de quantidade de demandas, 802 de um total de 1.184 demandas aprovadas no OPBH no período de 1994 a 2007 referem-se às obras de infraestrutura e urbanização de vilas e favelas, sendo que essas últimas representam 26,01% das intervenções aprovadas nesse período. Se por um lado, o OP expande a capacidade dos grupos mais pobres de influenciar decisões e, assim, aumentar o seu acesso a serviços urbanos básicos, principalmente de infra-estrutura. Por outro, a concentração de obras de infra-

estruturas<sup>82</sup> (41,72%), ao longo dos anos, revela a permanência das péssimas condições de infra-estrutura em áreas de baixa renda. Certamente, a solução desse problema demandaria mais investimentos do que os disponibilizados no OP, apenas 5% da receita da Prefeitura. Além disso, revela a dificuldade de ampliar e/ou incorporar no OP a discussão das políticas sociais do município.

O montante de recursos ordinários do tesouro destinados ao OP corresponde a 5% da receita da Prefeitura. Cabe registrar, no entanto, que ao tomar posse em 1993, a *Frente BH Popular* promoveu uma ampla reforma fiscal no município, aumentando em 23,99% a capacidade de arrecadação de recursos próprios, com isso Belo Horizonte passou da 22<sup>a</sup> para a 4<sup>a</sup> posição no *ranking* da arrecadação *per capita* entre as capitais (SOUZA, 2001).

Conforme informe da PBH, a receita total do município de Belo Horizonte atingiu quase 1,9 bilhão de reais em 2002. Do total das receitas, metade (945 milhões de reais) são receitas próprias, e a outra metade são transferências do governo federal e estadual. Do total das transferências, 395 milhões advêm do convênio do SUS. Considerando-se apenas as receitas tributárias, a composição receita própria e de transferências constitucionais passa a 54% e 46%, respectivamente. Ainda segundo dados divulgados pela Prefeitura, nos últimos 10 anos, a receita do município cresceu a uma taxa média real de 8,5% ao ano. A TAB. 5 mostra o crescimento real de cada componente da receita entre 93 e 2002. O aumento de 5% ao ano da arrecadação tributária própria mostra o esforço da administração municipal em incrementar suas receitas de impostos e taxas<sup>83</sup>.

TABELA 5  
Receita do município de Belo Horizonte: Composição  
e taxa de crescimento real médio anual 1993/2002

Receitas	1992	%	1996	%	2002	%	Cresc. Real 93/02 (%)
Receita Total	835.309	100	1.452.811	100	1.889.944	100	9
1.1. – Receitas Correntes	769.951	92	1.412.517	97	1.864.599	99	9
1.1.1. - Receitas Tributárias	362.505	43	561.814	39	598.520	32	5
1.1.1.1. – Impostos	312.187	37	461.121	32	533.906	28	6
IPTU	131.363	16	183.684	13	227.065	12	6
ISS	142.830	17	226.158	16	204.807	11	4
Outros (ITBI, IVVC)	37.994	5	51.279	4	60.451	3	5
1.1.1.2. – Taxas	50.318	6	100.693	7	64.614	3	3
Pelo Exercício do Poder de	8.424	1	11.175	1	18.229	1	8

<sup>82</sup> As obras de infra-estrutura compreendem obras de: tratamento de fundo de vale, canalização de córrego, drenagem, abertura de via, pavimentação de via, contenção de encosta/tratamento de ravina, construção de escadaria, construção de ponte. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo 2007/2008**. Plano Regional de Investimentos. Belo Horizonte: PBH, 2006.

<sup>83</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Anuário Estatístico de Belo Horizonte – 2003**. A receita e a Despesa de Belo Horizonte no período 93/2002. Disponível em: [http://portal2.pbh.gov.br/pbh/pgEDOCUMENT\\_VisualizaConteudo\\_Header.html?query=pp\\_conteudo.id=6896](http://portal2.pbh.gov.br/pbh/pgEDOCUMENT_VisualizaConteudo_Header.html?query=pp_conteudo.id=6896). Acesso em: maio de 2007.

Polícia							
Pela Prestação de Serviços	41.893	5	89.517	6	46.385	2	1
1.1.2. – Receita de contribuições previdenciárias	-	-	-	-	169.079	9	-

Fonte: Secretaria Municipal da Coordenação de Finanças

Notas: \* Incluir: Multas e Juros de Mora, Indenizações e Restituições e Receitas Diversas

\*\* Incluir: Transferências Intergovernamentais, alienação de bens e outras receitas de capital.

TABELA 5  
Receita do município de Belo Horizonte: Composição e taxa de crescimento real médio anual 1993/2002

							(Conclusão)
1.1.3. – Receita Patrimonial	23.822	3	12.992	1	11.524	1	-7
1.1.4. - Receitas de Serviços	11.386	1	19.515	1	20.900	1	6
1.1.4.1. - Concessão de Transporte Coletivo	0	-	0	-	0	-	-
1.1.4.2. - Expedição de Guias de Recolhimento	2.145	0	8.784	1	9.745	1	16
1.1.5. – Transferências Correntes	331.113	40	752.128	52	945.474	50	11
1.1.5.1. – União	86.043	10	479.857	33	517.663	27	20
Fundo de Participação dos Municípios	61.117	7	68.947	5	95.212	5	5
Convênios / Seguridade FUNDEF	16.258	2	389.462	27	394.587	21	38
	-	-	-	-	-	0	0
1.1.5.2. – Estado	231.088	28	272.126	19	421.192	22	6
ICMS	204.589	24	193.418	13	251.119	13	2
IPVA	15.730	2	70.167	5	112.065	6	22
FUNDEF	-	-	-	-	46.759	2	-
1.1.6. - Dívida Ativa	27.027	3	30.361	2	63.518	3	9
1.1.7. - Outras Receitas Correntes *	14.097	2	35.707	2	55.551	3	15
1.2 - Receitas de Capital	65.358	8	40.294	3	25.345	1	-9
1.2.1. - Operações de Crédito	34.844	4	20.915	1	15.854	1	-8
1.2.2. - Transferências / Convênios – União	17.570	2	2.841	0	2.092	0	-19
1.2.3. - Transferências / Convênios – Estados	12.876	2	668	0	7.210	0	-6
1.2.4. - Outras Receitas de Capital **	69	0	15.870	1	140	0	7

Continuação da tabela anterior

O OP também realiza a dimensão *accountability* da noção de governança ao permitir que a população influencie o processo decisório sobre as políticas públicas e as ações dos governos que afetarão diretamente as suas vidas (nesse caso, por exemplo, as obras de infraestrutura e urbanização de vilas e favelas). A dimensão diz respeito também à possibilidade de controle eficiente das finanças públicas a fim de se evitar práticas lesivas à eficiência da aplicação dos recursos públicos como a corrupção e o clientelismo político (OLIVEIRA, 2005).

TABELA 6  
Empreendimentos Aprovados no Orçamento Participativo de BH – OP/1994 – OP/2007-2008.

Tema	Total de Empreendimentos OP/94- 2007/2008	
	Aprovados	%
Assistência Social	39	3,29
Cultura	19	1,60
Educação	118	9,97
Esporte	47	3,97
Habitação	16	1,35
Infra-estrutura	494	41,72
Meio Ambiente	20	1,69
Saúde	123	10,39
Urbanização de Vilas	308	26,01
Total	1184	100,00

Fonte: PBH/SMPL/SMAPL/GEOP

Assim, nos termos de seus defensores, uma das razões do sucesso do OP decorre do fato de que a instituição de mecanismos de decisão popular quanto à alocação de recursos tem levado a publicização das formas de decisão do orçamento, dificultando práticas de clientelismo político. O estabelecimento de regras claras e universais inibiria o particularismo no atendimento das demandas e a troca de favores, práticas tradicionais de gestão pública no país, rompendo, dessa forma, com a falta de publicidade nas decisões do Estado e com as escolhas ligadas a interesses clientelistas. O OP tem favorecido o exercício do controle social sobre os governantes ao criar obstáculos ao uso privado dos recursos públicos. Os participantes reconhecem a legitimidade do OP enquanto espaço de reivindicação e de disputa pelos recursos públicos.

A afirmação de que o OP tem dificultado práticas de clientelismo político é problematizada em um interessante estudo realizado em três diferentes municípios administrados pelo Partido dos Trabalhadores entre 2001 a 2004, incluindo Porto Alegre, cujo Orçamento Participativo é internacionalmente reconhecido, inclusive, conforme demonstrado, pelo próprio Banco Mundial. O estudo de Goetz Ottmann (2006) questiona a noção de que a persistência de práticas políticas tradicionais enfraquece a democracia no Brasil, examinando o espaço entre o tradicional e o moderno em três municípios administrados pelo PT entre 2001 e 2004 – São Paulo, Porto Alegre e Itabuna (BA) –, argumenta que um processo de democratização bem-sucedido não erradica práticas como o clientelismo e a patronagem, mas tende a incorporá-las e a edificar-se a partir delas. Para o autor, a democratização da política municipal em países como o Brasil está “inextricavelmente ligada à redução da pobreza e à implantação de uma efetiva rede pública de assistência social” (OTTMANN, 2006, p. 155).

Não é propósito do estudo se deter na discussão sobre a validade das premissas sustentadas pelo autor acerca da possibilidade da democracia conviver com práticas políticas “tradicionais” como o clientelismo e a patronagem. Entretanto, a presente análise considera relevante a investigação do autor a propósito dos limites do OP na resolução do clientelismo político. Em sua análise sobre a longa experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre (implantando em 1989), Ottmann afirma que o OP se tornou o principal “veículo de mediação dos direitos de cidadania, canalizando as demandas clientelistas para o âmbito de um processo democrático e transparente” e tendeu a favorecer os bairros mais pobres que passaram a contar com mais infra-estrutura. Essa política de *inversão de prioridades* não estava desvinculada dos interesses eleitorais do PT que conseguiu, dessa forma, expandir seu eleitorado nos setores populares, logrando “dissociar os eleitores das redes clientelistas ‘tradicionais’, controladas por vereadores e políticos conservadores, e conectá-los diretamente ao processo participativo organizado pela prefeitura” (OTTMANN, 2006, p. 172).

Apesar das tentativas da administração e dos organizadores do OP em demonstrar que essa política não se reduzia a “uma coisa do PT”, as dificuldades de se estabelecer uma clara distinção entre o PT e o OP de Porto Alegre eram visíveis, já que em várias ocasiões a prefeitura utilizou a rede do OP “como um instrumento alternativo de comunicação e disseminação para mobilizar a população”. Além disso, muitos conselheiros, delegados e participantes do OP, bem como seus familiares tinham fortes vínculos com a rede do partido. Assim, “inequívocos elementos de patronagem sustentaram a emergência e o funcionamento do OP”. Mesmo considerando como problemáticas essas questões, o autor crê que muito dificilmente o OP poderia ter emergido de outra forma, dado a existência de um “contexto político e socioeconômico tão altamente polarizado”. Também não lhe causou surpresa, o fato de existir “no serviço público de Porto Alegre cerca de 660 ‘cargos de confiança’, muitos dos quais destinados a ‘meritórios’ mas também necessitados membros da base de apoio do PT” (OTTMANN, 2006, p. 172).

Dessa forma, o OP em vez de suplantar e erradicar as práticas políticas tradicionais acabou por incorporá-las em seus processos. Nos bairros mais pobres e mais fragilmente integrados ao OP, membros das associações comunitárias ainda vêm na assistência dos vereadores um canal importante para as suas tentativas de encaminhar e resolver os problemas do bairro junto à prefeitura. O Orçamento Participativo não eliminou essas formas “tradicionais” de mediação de interesses entre as comunidades e o poder público. Segundo Ottmann, redes de patronagem privada “mesmo quando fictícias, de fato continuam a cumprir

um papel importante nas vidas dos moradores de Porto Alegre, na medida em que oferecem uma importante medida de segurança contra as calamidades da vida”.

Mas, apesar de demonstrar que o clientelismo e a patronagem política persistem em contextos de orçamentos participativos como o de Porto Alegre, o autor defende a existência desses processos participativos como capazes de transformar práticas políticas tradicionais no Brasil. Contudo, a “transição para uma democracia autêntica” requer, em sua opinião, a democratização da política municipal, mas também subsídios do Estado em áreas como saúde e educação e garantias para a universalização dos direitos da cidadania. Dessa forma, um processo de orçamento participativo “sustentado e inclusivo, em conjunção com outras políticas voltadas às necessidades básicas da população, [poderá] abrir caminho para tal democracia” (OTTMANN, 2006, p. 175).

Em suma, a despeito das análises que sustentam que o orçamento participativo inviabiliza ou reduz as práticas de clientelismo político, essas, continuam vivas mesmo no município tido como exemplo bem-sucedido de democracia e participação cidadã no Brasil.

O OP de Belo Horizonte também exemplifica a possibilidade de acomodação de forças tradicionais no interior do processo participativo. Quando o orçamento participativo foi introduzido em 1993, a reação inicial dos vereadores foi de resistência, não apenas porque alegavam que o OP lhes subtraía o exercício parlamentar, mas principalmente, porque viam nele constrangimentos à política clientelista.

A saída encontrada pela administração municipal foi a de envolver o Legislativo na discussão do orçamento, com isso os vereadores passaram a participar das assembleias, particularmente nas regiões onde estão concentradas suas bases eleitorais. Além disso, a prefeitura passou a separar uma parte dos recursos do orçamento para que os vereadores pudessem fazer a sua distribuição, sob a alegação de que assim, no OP seriam priorizadas as obras que atendessem a um número maior de pessoas, enquanto as pequenas obras poderiam entrar no orçamento através de emendas propostas pelos vereadores. Com essa medida, a Administração conseguiu aplacar os ânimos dos vereadores que chegaram ameaçar instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI –, contra o OP.

Na perspectiva de seus defensores, além de favorecer o *accountability* com o aumento do controle social sobre os governos e redução do clientelismo político, o OP também contribui para a governança urbana ao realizar mais uma de suas dimensões constitutivas. Através da noção de governança do BM compreende-se como *bom governo* aquele que é *transparente* e mantém a sociedade bem *informada* sobre suas ações. As avaliações sobre o OP destacam a sua capacidade de gerar informações que subsidiam as decisões de

investimentos do governo, além da cobrança de transparência dos participantes na realização dos investimentos (OLIVEIRA, 2005).

A premissa geral é a de que o controle público das decisões do Estado exige um conhecimento prévio do funcionamento da máquina administrativa. Neste caso, as práticas de orçamentos participativos saem na frente, pois de um modo geral, considera-se que as discussões do OP são bastante instrutivas, nelas, os cidadãos tomam conhecimento do modo como o orçamento da prefeitura é composto, a origem de suas receitas, suas despesas rotineiras e previsões de gastos com investimentos e projetos. Os participantes tomam conhecimento do modo como funcionam os diversos órgãos da Prefeitura, os processos de licitação, como se dá a relação entre o Executivo e o Poder Legislativo, etc. Além disso, podem questionar e cobrar do poder público um desempenho mais eficaz.

Mais ainda, ao introduzir parâmetros transparentes e universais para a alocação de recursos, o OP tenderia a desencadear um processo de esvaziamento dos instrumentos tradicionalmente utilizados como barganha na disputa política, ou seja, tenderia, conforme anteriormente mencionado, a romper com a lógica clientelista e com os acordos entre grupos, sem o conhecimento da sociedade civil (AZEVEDO & AVRITZER, 1994).

Dessa perspectiva deriva a idéia, de que o orçamento participativo poderá conduzir e incentivar o desenvolvimento de uma *nova* cultura democrática, fortalecendo o movimento associativo e revigorando as organizações da sociedade civil. Considera-se que a implantação de orçamentos participativos modifica práticas e relações sociais, ou seja, instaura um processo educativo que produz nos atores locais – movimentos sociais, prefeito, burocratas, vereadores – novos aprendizados e institui relações mais democráticas.

A literatura sobre o OP apresenta considerações importantes quanto ao processo educativo originado de práticas participativas. Cênio Weyh & Sérgio Herbert (2005), realizaram um extenso levantamento de trabalhos que relacionam o OP com a educação. Os autores resenharam 41 trabalhos, entre artigos, teses, dissertações, anais de congressos, sem conseguir, no entanto, elaborar uma relação completa de estudos, dado a grande quantidade de pesquisadores que têm se dedicado a pesquisar essa temática.

Alguns autores sustentam que as práticas de orçamento participativo constituem-se processos educativos que proporcionam importantes aprendizados para os atores da sociedade civil e do Estado. Afirmam, assim, que um dos componentes fundamentais da dimensão educativa do OP diz respeito ao caráter efetivamente deliberativo da participação dos atores e o protagonismo que desempenham na regulamentação do OP. O orçamento participativo proporciona aprendizados significativos para o “exercício de uma cidadania ativa”, pois as

pessoas deixam de ser “coadjuvantes na política para se tornarem cidadãos-sujeitos na definição e gestão das políticas públicas” (PONTUAL, 2004, p. 2).

Sánchez (2002) também afirma que a grande inovação democrática trazida pelo OP é a participação direta da sociedade na deliberação de parte do orçamento municipal. Uma experiência que, segundo esse autor, tem se expandido para outras esferas da sociedade e que poderá conduzir e incentivar o desenvolvimento de uma nova cultura democrática, além de fortalecer o movimento associativo, revigorando as organizações da sociedade civil. Em sua opinião, existe nas experiências de orçamentos participativos uma dimensão inovadora e revolucionária de pedagogia, na linha de pensadores clássicos da educação como Paulo Freire.

Uma pedagogia que não se refere apenas às atividades formativas em orçamento, finanças e gestão pública, mas, sobretudo no desenvolvimento de “um princípio educativo capaz de organizar processos, e a própria prática do Estado”. Um aprendizado político e formativo que tem se manifestado tanto na sociedade civil quanto nas ações das instituições públicas. As práticas e processos de OP incitam, em sua avaliação, o surgimento de uma cultura democrática a partir do próprio exercício da democracia e com potencialidade para se irradiar para outras esferas da vida social, propiciando a existência de relações sociais de um novo tipo, relações sociais efetivamente democráticas (SANCHEZ, 2002, p. 86).

É freqüente a afirmação de que os processos de organização e funcionamento do OP trazem aprendizagens que se traduzem no conhecimento das realidades sócio-urbanas locais, ampliando, principalmente o conhecimento sobre a cidade. O orçamento participativo também contribui para o surgimento de novas formas de ação coletiva, reforçando o tecido associativo, além de relações de co-responsabilidade entre os cidadãos e os governantes. A “pedagogia da participação” estimula e fortalece uma nova relação entre cidadãos e o Estado, instituindo uma nova cultura democrática.

Outra idéia que aparece nos estudos é a de que a participação no OP “empodera” os sujeitos nele envolvidos. Os cidadãos deliberam efetivamente sobre o uso dos recursos destinados ao OP e exercem controle social sobre o Estado. O orçamento participativo é visto, dessa forma, como um espaço privilegiado de aprender a cidadania e não apenas como um instrumento para levantar demandas, com a finalidade de “devolver ao povo o dinheiro que o Estado arrecada deste mesmo povo pela cobrança de impostos” (HERBERT, 2002, p. 11).

Sob essa perspectiva, o mérito do orçamento participativo não estaria associado aos ganhos materiais para os grupos mais pobres, mas sim na ampliação da participação e do poder de decisão para segmentos anteriormente excluídos do processo decisório. Assim,

haveria com o OP, uma delegação de poder aos grupos sociais ignorados pelas políticas de desenvolvimento local (SOUZA, 2001).

Além disso, considera-se que o OP propicia elementos que poderão renovar a educação pela participação, com potencial para repercutir e influenciar outras relações sociais. Os processos participativos seriam, dessa forma, portadores de uma pedagogia cujos efeitos não poderiam ser medidos apenas por seus resultados ou impactos imediatos, mas sim por sua capacidade de influenciar outras esferas ou instituições sociais, como a escola, por exemplo. (WEYH & STRECK, 2003).

Também é recorrente a idéia de que o OP ao introduzir uma “racionalização política” na elaboração e aplicação dos recursos públicos tem rompido com as formas tradicionais de relação entre o Estado e a população, contribuindo assim, para a reversão do clientelismo, que historicamente tem prevalecido nas relações políticas. O OP é pedagógico ao produzir e redefinir as relações entre o Estado e a sociedade fora dos marcos do clientelismo e da tutela do Estado (FEDOZZI, 2002, p. 54).

Também nesta direção, alguns autores apontam o sentido da pedagogia política do OP:

[...] o OP enquanto constitutivo de uma esfera social que é pública, sem ser exclusivamente estatal, colabora para o (re) desenho das relações entre Estado e sociedade civil, podendo-se potencializar como espaço de educação para a vida na cidade. A ruptura da representação viciada e muitas vezes tutelada, só pode dar-se por processos pedagógicos que questionem e transformem os lugares dos sujeitos na relação com as associações e com o Estado e que, paulatinamente, transformem o próprio Estado (MOLL & FISCHER, 2000, p. 158).

Em suma, a maioria dos estudos busca compreender os impactos e as mudanças ocorridas nos sujeitos sociais a partir da introdução de uma prática, considerada inovadora, de decisão sobre o uso de parte dos recursos públicos. O pressuposto que orienta tais estudos sustenta que na elaboração *compartilhada* do orçamento ocorrem importantes aprendizagens, ou seja, novos conhecimentos, comportamentos, códigos que se tornam visíveis.

A afirmação de que a presença de mecanismos participativos resulta em mudanças nas relações sociais, instituindo e consolidando práticas de gestão democráticas no âmbito da administração pública municipal, significa dizer que a prática do OP pode modificar e produzir conhecimentos novos nos agentes que nele se envolvem e atuam. O orçamento participativo possui uma dimensão educativa que proporciona importantes aprendizados para a ampliação da cidadania e da democracia. Sustenta-se, portanto, a existência de um *princípio educativo* nas práticas de OP, cuja direção tem apontado para a transformação das relações políticas e criação de uma esfera pública transparente e democrática.

O estudo que ora desenvolvemos considera que o OP pode gerar aprendizados importantes, entretanto, o rumo desse processo não pode ser definido a priori. É necessário explicitar as potencialidades trazidas pelo orçamento participativo, bem como os seus limites, explorando-o em suas relações mais abrangentes, o que implica uma discussão mais profunda sobre os limites da participação e da democracia nos projetos e propostas reforma do Estado em curso no Brasil. Considerar as experiências de OP como espaços privilegiados para se instituir novas práticas e relações sociais mais igualitárias e democráticas implica também, situá-las no contexto das reformas do Estado em curso que instrumentalizam a participação, impondo limites à autonomia dos sujeitos sociais.

A questão de que práticas educativas – em especial emanadas do particularismo burguês do Estado – educam para a submissão não pode ser obviamente desconsiderada. Em um contexto em que a questão de fundo do capitalismo é justamente a hipertrofia do capital financeiro, a naturalização da afirmação de que o Estado social deve funcionar com o pouco que sobra do pagamento da dívida interna e externa – e que esse pouco dedicado ao Estado social é legítimo – não é algo que possa ser secundarizado. Mesmo as conquistas que abriram novos marcos jurídicos para a autonomia e a participação não cabem no Estado que opera a financeirização do capitalismo.

De fato, os processos de aprendizagem contidos nessas práticas de *boa governança* conformam uma sociabilidade que internaliza a financeirização. Assim, muitas das expectativas geradas pelos novos marcos institucionais da autonomia contidas na Carta de 1988 demandariam formas de autogoverno nos entes municipais que pudessem tensionar, problematizar e combater a hipertrofia dos interesses do capital financeiro – e do ajuste neoliberal – para que a esfera pública pudesse fazer frente à esfera privado-mercantil. O que a investigação teórica e empírica permitiu identificar é justo a força do aprisionamento dessas experiências à lógica da governança, incompatível com a autonomia dos sujeitos sociais e com o desenvolvimento de um princípio pedagógico transformador e instituidor de direitos.

## Capítulo 5 Autonomia, financiamento público e gestão participativa do orçamento: a experiência da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP/Campus Marília

No Estado redesenhado pelas reformas de *ajuste estrutural*, a participação popular e a existência de orçamentos participativos adquirem, na ótica dominante, uma *funcionalidade*, pois contribuem para a governabilidade e/ou a governança. Como o ajuste retira direitos sociais e, por conseguinte, aumenta os conflitos sociais, pelo menos, potencialmente, um dos grandes problemas dessas políticas é com a ordem. Essa preocupação entrou na agenda do Banco Mundial a partir da experiência africana, em que as reformas geraram um quadro social tão grave que o Banco concluiu que em ambiente dessa natureza é impossível fazer negócios, dada a instabilidade política. Desde então, o Banco vem se dedicando à problemática da governabilidade, concluindo que a ampliação da participação popular – em espaços que não alterem a definição estrutural das políticas públicas – era necessária. Também a educação elementar e as políticas sociais focalizadas de *alívio à pobreza* foram consideradas importantes. Como parte dessa estratégia, o Banco vem sustentando que o lócus da participação social é a sociedade civil, definida como um espaço desvinculado da esfera econômica e das classes sociais, como um lugar de convergências e interações comunicativas voltadas para o interesse social (WORLD BANK, 2000).

Este capítulo discute a problemática da autonomia universitária e as formas de autogoverno da instituição, em um contexto de profundas redefinições do Estado e da concepção de sociedade civil.

Com efeito, as transformações operadas no Estado estão também reconfigurando a universidade pública. O aparente paradoxo é que embora os governos locais e nacionais sustentem a relevância da autonomia, a exemplo do Banco Mundial em seu célebre documento de 1994<sup>84</sup> as suas medidas práticas são frontalmente heteronômicas. No Brasil, esse problema assume contornos mais graves, considerando que a partir de 1988 a autonomia adquire força constitucional.

---

<sup>84</sup> Cf. WORLD BANK. *La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington. D.C. 1994.

Investigar a tese de que com o ajuste estrutural neoliberal, as formas de protagonismo possibilitadas pela autonomia universitária estão submetidas a tensões que podem ser assim caracterizadas: (a) existem formas de participação que não problematizam o cerne das políticas de ajuste e, portanto, voluntária ou involuntariamente, contribuem para a reprodução do padrão hegemônico de poder do capital e para legitimar uma ordem social em que os direitos sociais universais são paulatinamente desconstruídos, assumindo, muitas vezes, feições transformistas (no sentido gramsciano do termo) e (b) as lutas que forjam práticas autônomas objetivando assegurar a primazia do público diante do privado-mercantil. Certamente esses pólos nem sempre se explicitam de modo tão claro, como se fossem tipos ideais, ocorrendo frequentemente zonas de interseção entre o dois, mas isso não nega a polarização entre a participação autônoma e a não autônoma. Essas tensões constituem um problema central do capítulo

Em função de conquistas históricas seculares, como a autonomia universitária, é possível postular que as universidades públicas poderiam ser espaços de fato autogovernados pela comunidade, configurando instâncias de participação democrática diferenciada. Entretanto, no Brasil a tradição de autonomia universitária é débil e, por isso, as reformas estruturais neoliberais alcançaram as universidades de forma dramática, realimentando um ciclo vicioso que fragiliza, ainda mais, a autonomia universitária: a frágil tradição de autonomia torna as universidades mais permeáveis às ações do Estado e do mercado que, por sua vez, debilitam ainda mais a autonomia e assim sucessivamente.

Compreendida como uma categoria relacional, o público somente existe em contraposição ao privado-mercantil e, por isso, as lutas que têm como objetivo garantir a manutenção da universidade pelo Estado são lutas também pela autonomia. Não há como pensar em autonomia se a universidade depende dos imperativos do mercado para sobreviver.

Nesse sentido, as lutas para garantir o seu funcionamento público como a exigência de financiamento, de concursos públicos definidos pela própria instituição, de carreira dotada de critérios claros e objetivos para a progressão funcional, bem como a defesa de medidas que façam avançar o autogoverno, como as eleições diretas para a escolha do cargo de reitor e para a escolha dos representantes da comunidade universitária nos órgãos colegiados e, ainda, as lutas para manter a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, entre outras, podem se elevar de uma dimensão econômico-corporativa para uma esfera ético-política, servindo de arestas para frear o avanço das contra-reformas neoliberais.

A introdução de práticas participativas e/ou de gestão democrática da universidade será examinada, por conseguinte, no contexto de contradições e tensões entre o transformismo

(e a heteronomia) que maneja a subordinação da universidade aos governos e ao mercado e a busca de uma autonomia universitária que assegure de fato a autonormação e autogoverno democráticos, meios indispensáveis para a liberdade acadêmica e para a produção de conhecimento novo.

Sob essa ótica é que definimos como objetivos principais deste capítulo: a) reconstruir a trajetória de lutas na UNESP pela conquista e manutenção da democracia e da autonomia; b) analisar a autonomia de gestão financeira e as lutas em defesa da ampliação do financiamento público nas universidades públicas paulistas; c) descrever e analisar os processos participativos de alocação de recursos implantados na Universidade.

Quanto ao último item (seção 5.3), buscamos investigar, principalmente, a prática de gestão participativa do orçamento instituída na UNESP/Campus de Marília em 1993. A escolha deste marcador temporal justifica-se pelo fato de ter sido a primeira experiência de orçamento participativo na Universidade. As questões que orientam particularmente essa investigação são as seguintes:

- a) Em que consistiu o processo de Orçamento Participativo na Instituição?
- b) Qual a relação da luta pelo OP com a trajetória e histórico de lutas pela autonomia e pela democratização da UNESP?
- c) Como foi a interação da comunidade universitária com as práticas de OP?
- d) o OP trouxe alterações significativas nas práticas e procedimentos de gestão da Universidade?
- e) o OP propiciou avanços na autonomia universitária (auto-organização e autogestão) e nas práticas democráticas?

A hipótese aqui sustentada é que o movimento pela democratização e a conquista da autonomia de gestão financeira propiciaram maior envolvimento da comunidade universitária na gestão da instituição (autogoverno). Analisamos que o processo participativo instituído em Marília é fruto desse movimento e trouxe avanços ainda mais significativos em termos de organização e gestão democrática da universidade, reforçando a autonomia e a democracia na instituição. Neste sentido, buscamos investigar os elementos educativos dessa prática e se os mesmos ainda permanecem ativos e vigentes na Instituição.

## **5.1 O movimento pela democratização da Universidade Estadual Paulista**

A Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP - foi criada pelo governador Paulo Egydio Martins, através do Decreto 952, em 30 de janeiro de 1976. Mas,

segundo Dal Ri (1997, p. 68), o início de seu processo de criação é bem anterior e remonta aos fins dos anos 60. O que o Decreto 952/76 fez foi reunir, transformando em universidade, 14 Institutos Isolados de Ensino Superior que desde 1969 estavam subordinados à Coordenadoria de Ensino Superior do Estado de São Paulo (CESESP), criada com a finalidade de coordenar as escolas de ensino superior do Estado e ligada à Secretaria Estadual de Educação. O governador nomeou para reitor Luiz Ferreira Martins, então responsável pela CESESP, órgão que centralizava os institutos isolados.

Com a criação da UNESP, os Institutos Isolados têm suas estruturas e funcionamentos totalmente modificados. Esse processo ocorreu, segundo relata Dal Ri (1997, p. 70) “de cima para baixo, sem nenhuma discussão ou consulta às comunidades acadêmicas, promovendo o fechamento de vários cursos e a transferência de inúmeros docentes de um Campus para outro”.

Tal situação gerou um clima de insegurança e apreensão entre os docentes, o que contribuiu para a organização e mobilização em prol da criação de uma associação de professores, que naquele momento tinha como objetivos centrais, lutar pela democratização da UNESP, defender os direitos da categoria e discutir um modelo de universidade para o país (ADUNESP, 1996).

O processo de criação da Associação dos Docentes da UNESP - ADUNESP - tem início em abril de 1976, poucos meses após a edição do Decreto 952/76. Foram diversas reuniões organizadas por docentes de várias unidades/campus da universidade, que culminaram em 5 de junho de 1976 na criação e aprovação do estatuto da primeira associação de docentes surgida no país após o golpe de 1964. As eleições para a escolha de sua diretoria foram realizadas no dia 26 de junho e em outubro de 1976, a ADUNESP foi registrada em cartório de Araraquara (ADUNESP, 1996).

Conforme publicação da ADUNESP (1996, p. 8), a entidade nasceu com a responsabilidade de “reagir à altura” ao projeto de universidade imposto pelo Decreto 952/76, que nos moldes da reforma do ensino superior contida na Lei nº. 5.540/68, acabava com os cursos comuns existentes em diferentes unidades, ou seja, implantava o princípio da não duplicação de meios para atender aos mesmos fins, ocasionando com isso, transferências compulsórias de docentes de um campus para outro.

Ainda segundo o documento da Associação, esses eram os dois grandes princípios que nortearam a proposta de estatuto para a universidade, ou seja, a não duplicação de cursos e a idéia de formar “massa crítica”, através do agrupamento em um único local, de “um número de professores aptos a constituir centros de excelência”. A entidade dos professores colocou-

se contrária à proposta de estatuto e promoveu intensas mobilizações e discussões em todas as unidades<sup>85</sup>. A associação também tentou eleger professores para compor o novo conselho universitário que deveria discutir e aprovar o estatuto. No entanto, a chapa da associação foi derrotada e o conselho eleito aprovou o estatuto defendido pela reitoria (ADUNESP, 1996, p. 8-9).

Apesar de não conseguir derrotar o projeto da reitoria/governo de organização e funcionamento da universidade, a direção da Associação Docente considerou positiva a sua atuação naquele momento, contribuindo para a realização de debates e mobilizações que deram visibilidade às questões e problemas envolvidos na criação da UNESP. Assim, estava sendo preparado o terreno para as lutas que se sucederam, principalmente, pela democratização da universidade durante as décadas de 1980 e de 1990. Conforme a ADUNESP, o movimento pela democratização ultrapassou os muros da universidade e ganhou as ruas associando-se à luta mais geral pela democratização do Estado e da sociedade brasileira, contribuindo para o êxito das grandes mobilizações e resistências à ditadura militar no país (ADUNESP, 1996, p. 9).

A transformação dos institutos e faculdades isoladas do Estado de São Paulo em Universidade, sem a participação da comunidade acadêmica, e a imposição de um estatuto para a instituição, somados à insatisfação com as cassações e perseguições nas universidades, além do arrocho salarial imposto pelo regime, são alguns dos motivos que levaram os docentes a se organizarem contra o autoritarismo do Estado/governo e às manifestações desse autoritarismo no interior das instituições universitárias. Nesse contexto foi possível verificar, no âmbito da UNESP, um longo processo de lutas por sua democratização, almejando garantir a participação efetiva da comunidade universitária (professores, funcionários técnico-administrativos e estudantes) na administração/gestão da universidade.

Conforme já ressaltado, na avaliação da nova entidade o movimento não se restringiu aos espaços da universidade, contribuindo, substantivamente, para a retomada das lutas sociais e sindicais contra a ditadura militar ao final da década de 1970. A associação dos docentes da UNESP participou ativamente das grandes mobilizações que viriam a mudar “o cenário político e sindical do país”. Em fevereiro de 1979, a entidade engajou-se em uma grande greve do serviço público estadual. Essa greve foi deflagrada pelos professores da educação básica (na época I e II graus), pelos docentes das universidades do Estado (USP e

---

<sup>85</sup> Segundo os ex-dirigentes da ADUNESP essas medidas favoreceram a expansão do ensino privado, pois as instituições privadas começaram a criar os mesmos cursos que eram fechados na universidade pública, favorecidas pela demanda existente nestes locais. ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNESP. Resgatando a história e apostando no futuro. **Revista Adunesp**, São Paulo, n. 1, set. 1996.

UNICAMP), e demais servidores públicos estaduais. A greve durou 41 dias e foi considerada “um marco na história da categoria” (ADUNESP, 1996, p. 10).

Desde a sua criação, uma das principais bandeiras de luta do movimento docente da UNESP tem sido a luta pela democratização de suas estruturas e órgãos decisórios, com a participação efetiva da comunidade universitária na elaboração autônoma e democrática de suas normas e regras internas, do seu fazer acadêmico-científico, bem como da administração da instituição, ou seja, pelo autogoverno democrático da universidade. Os registros da entidade permitem afirmar que essa luta atravessa a história da Universidade e perpassa todas as grandes mobilizações, ao longo dos anos de 1980 e 1990, seja por sua efetiva autonomia e democratização (elaboração dos estatutos, eleições diretas para reitor, participação nos órgãos colegiados), ou nos embates pela ampliação dos recursos públicos, melhoria dos salários e das condições de trabalho da categoria.

Retornando à trajetória da UNESP. Em 1981, a reitoria promove um seminário intitulado “Cinco anos da Unesp”, com o propósito de avaliar as atividades de graduação e pós-graduação da universidade. Conforme documento da ADUNESP, o seminário foi um momento importante na história da instituição e da Associação, pois tudo foi avaliado e resgatado, produziram-se documentos com análises e propostas para a universidade que, mesmo engavetados pela reitoria, refletiram a disposição dos docentes em discutir a Universidade, resultando em ganhos importantes para as mobilizações que viriam a acontecer nos anos seguintes.

A primeira delas ocorre em 1983, quando se inicia o processo de sucessão do segundo reitor da Universidade. Através de uma resolução (Resolução 036/83), o Conselho Universitário (CO) propõe a consulta à comunidade para os cargos de direção. Com isso, a Associação dos Docentes deflagra um processo de eleição direta na comunidade e dois candidatos se inscreveram: Nilo Odália, ex-presidente da ADUNESP e o professor William Saad Hossne, da Faculdade de medicina de Botucatu. As campanhas dos dois candidatos focaram, principalmente, a democratização dos órgãos colegiados através da elaboração de novo estatuto e regimentos para a universidade. O professor William Saad Hossne venceu as eleições de novembro de 1983, com 55% dos votos (ADUNESP, 1996).

Mas, conforme relata Dal Ri (1997, p. 91), o movimento pela democratização e eleições diretas para os cargos executivos da universidade, iniciou-se de fato em agosto de 1983, nas eleições para a direção do Campus de Assis. Na consulta à comunidade venceu o professor Antônio Quelce Salgado, mas o reitor ignorou o resultado e indicou outro nome para a direção do Campus. A comunidade universitária respondeu ao desrespeito à sua

vontade deflagrando uma greve que se estendeu por 64 dias. Apesar da repercussão política da greve, o reitor não cedeu. Diante das pressões e ameaças de punições e demissões o movimento foi encerrado. A eleição em Assis foi considerada “a fagulha que incendiou o pavio da sucessão para reitor, que se iniciaria meses depois” (ADUNESP, 1996, p. 13).

Após o pleito de outubro de 1983, a comunidade universitária reivindicou a posse do professor William Saad Hossne, fato que não aconteceu. Uma nova consulta, considerada oficial, e com os candidatos do Conselho Universitário/reitoria foi realizada de dezembro de 1983 a janeiro de 84. O professor William Saad Hossne venceu novamente, obtendo entre os docentes 64,6% dos votos, contra 30,6% de Armando Otávio Ramos. Entre os funcionários, perdeu por apenas um voto, (1771 a 1770). Os estudantes o elegeram com 69,2% de votos. Na média ponderada, calculada pela ADUNESP, William Saad Hossne obteve 57,3% do total de votos, enquanto Otávio Ramos, o segundo colocado, obteve 28,5% da votação (DAL RI, 1997, p. 92).

Ainda conforme o relato da autora, a crise na instituição se aprofundou quando, encerrada a apuração dos votos, o Colégio Eleitoral foi convocado às pressas e elaborou uma lista sêxtupla, excluindo os nomes dos mais votados pela comunidade: William Saad Hossne com 64,6% (1º colocado) e Nilo Odália (4º lugar). Em seus lugares figuravam na lista candidatos que haviam obtido menos de 1% dos votos (DAL RI, 1997, p. 92).

Indignada com tamanha violência e desrespeito, a comunidade universitária organizou caravana e lotou auditório do Palácio dos Bandeirantes, cobrando posicionamento do governador Franco Montoro (PMDB). Segundo documento da ADUNESP (1996), as mobilizações e manifestações de apoio e pelo respeito ao resultado da consulta adquirem grandes proporções. No entanto, a solução do governo só viria em julho de 1984, com a nomeação de um reitor *pro-tempore*. De fevereiro a julho de 1984 ocorrem várias manifestações, ocupações de diretorias de campus, greve geral e ocupação da reitoria na capital, além de muita repressão policial ao movimento. Na tentativa de impor o seu candidato, ou seja, o professor Armando Octávio Ramos, o Conselho se recusou a elaborar nova lista sêxtupla e revoga a Resolução 036/83, nomeando Manuel Nunes Dias pró-reitor em exercício. Essa nomeação foi vista pela comunidade como uma provocação, pois Nunes Dias era reconhecido “como notório agente da repressão na USP durante os anos 70” (ADUNESP, 1996, p. 15).

A *Comunidade Unespiana* recorreu à justiça contra essa indicação. Através de mandato de segurança reivindicou que a justiça caracterizasse a existência de vacância na reitoria da Unesp, dessa forma, tanto a reitoria estaria ocupada ilegalmente pelo pró-reitor,

como também seria ilegal a lista sêxtupla montada pelo conselho universitário. Conforme *Informe Jurídico da Adunesp*, a liminar favorável a esse mandato de segurança permitiu que o governador Franco Montoro indicasse um reitor *pro-tempore*, concretizando com isso, “uma aspiração que a Comunidade acalentava desde março de 1984” (ADUNESP, 1984a).

O governador Franco Montoro nomeou Jorge Nagle reitor *pro-tempore*, que assumiu o cargo no dia 1º de agosto de 1984. Tal medida foi bem recebida pela comunidade universitária e os ânimos se acalmaram. Entretanto, membros do Conselho Universitário, entre eles, o próprio Manuel N. Dias entraram com mandato de segurança contra o ato do governador, alegando não acatamento à lista sêxtupla.

As entidades (docentes, técnicos e administrativos, estudantes) mobilizaram na defesa da nomeação de Jorge Nagle e no dia 5 de setembro de 1984 promoveram um “Ato de Apoio ao Reitor Pro-tempore – Jorge Nagle” – no Conselho Universitário. O ato foi presidido pelo presidente da ADUNESP Antônio Quelce Salgado e contou com a presença de representantes das associações de docentes da USP, da UNICAMP, da Universidade de São Carlos, da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), da Associação Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), de deputados estaduais e representantes de entidades estudantis, entre outros. Os presentes manifestaram-se apoiando a permanência de Nagle como reitor *pro-tempore*, apelando à justiça para que decidisse de acordo com os anseios da comunidade que, via nessa permanência, “condição indispensável para prosseguimento do movimento pró-democratização da UNESP” (ADUNESP, 1984b).

O movimento docente considerou uma “vitória expressiva” a cassação pelo Tribunal de Justiça do Estado da liminar do mandato de segurança impetrado pelo professor Nunes Dias. Conforme documento da ADUNESP, a decisão favorável do Tribunal levou em conta o “clima de tranquilidade e trabalho sério que [a universidade passou] a viver com a posse do professor Nagle como Reitor *pro-tempore*” (ADUNESP, 1984c).

Os docentes também destacaram como positivas as ações do governador Franco Montoro. Vale a pena reproduzir a avaliação realizada naquele momento:

[...] A não aceitação pelo Excelentíssimo Senhor Governador, das listas sêxtuplas para escolha do Reitor e do Vice-Reitor, elaboradas irregularmente por um Colégio Eleitoral de representatividade contestável, foi fundamental em todo esse processo. A devolução destas listas no início de setembro indica que outra etapa do avanço democrático está próxima – a inclusão do Professor Doutor William Saad Hossne na nova lista sêxtupla, a ser elaborada por um Colégio Eleitoral mais representativo da Comunidade da Universidade<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> BOLETIM da ADUNESP – Assis. Assis, São Paulo, 29 de nov. 1984. p. 2.

A expectativa era a de que Jorge Nagle preparasse o “terreno para a posse de Saad”. Entretanto, isso não aconteceu. Em janeiro de 1985, Nagle convocou o Conselho Eleitoral que elaborou uma nova lista sêxtupla, que além de indicá-lo, trazia também o nome do professor William Saad Hossne. Contrariando as expectativas da comunidade universitária, o governador nomeia Nagle como reitor definitivo da UNESP. A escolha de Nagle provocou fortes protestos e pedidos para que o mesmo renunciasse ao cargo, mas Nagle se recusou a renunciar e a sua nomeação tornou-se irreversível (ADUNESP, 1996, p. 15).

A nomeação de Jorge Nagle significou, na avaliação, da entidade dos docentes, o início de mais uma etapa do movimento pela democratização da UNESP. Em seu mandato, o estatuto da Universidade foi reformulado. Esse processo tem início em novembro de 1984, antes da posse de Nagle como reitor definitivo.

Contudo, cabe ressaltar, que o movimento pela “Reestruturação da Universidade” começou no final de 1982, no campus de Assis. As primeiras reuniões pela reestruturação ensejaram a preocupação com a elaboração de um novo estatuto e regimentos para a universidade. Buscavam-se estratégias para ampliar o debate e levar adiante tal processo, através de reuniões abertas à comunidade universitária, estudos e discussões do Estatuto então vigente na UNESP e de outras universidades, reuniões com temas específicos, como por exemplo, “Objetivos da Universidade e relações de Poder” (tema de uma reunião ocorrida em 15 de dezembro de 1982), a presença de convidados de outras universidades etc.<sup>87</sup>.

Cabe destacar também, as sugestões de que se deveria redigir um “rascunho” do estatuto para ajudar nas discussões a partir de março de 1983 e a formação de uma “constituente” em Assis para redigir uma proposta de Estatuto. Conforme registrado nos relatórios das reuniões de *Reestruturação da Universidade* da ADUNESP de Assis, o grupo fez leituras e comparação minuciosa entre do Estatuto da UNESP e o da Universidade Católica de São Paulo PUC-SP. A partir desse estudo, considerando as diferenças entre as duas instituições e as “características próprias (quase exclusivas da UNESP)” elaboraram uma análise da Universidade, na qual destacavam as questões consideradas problemáticas na UNESP, referentes aos seus princípios, à concepção de universidade, de cultura e de democratização vigente em seu Estatuto, que teriam conformado uma Universidade “elitista, paternalista, comprometida com soluções tecnicistas”<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Cf. REESTRUTURAÇÃO da Universidade. **Boletim ADUNESP – Assis**. Assis, São Paulo, 01 de dez. 1982; **Boletim da ADUNESP – Assis**, São Paulo, 15 de dez. 1982; **Boletim da ADUNESP – Assis**, São Paulo, 13 de jan. 1983; **Boletim da ADUNESP – Assis**, São Paulo, 20 de jan. 1983.

<sup>88</sup> REESTRUTURAÇÃO da Universidade. **Boletim da ADUNESP – Assis**, São Paulo, 13 de jan. 1983.

O movimento pela *reestruturação* da universidade também se ocupou com o debate acerca das eleições para diretor de Campus e para reitor que aconteceriam no segundo semestre de 1983. Conforme ressaltado anteriormente, em agosto de 1983, a comunidade universitária de Assis realizou eleições diretas (consulta a comunidade) para escolha do novo diretor do campus. Nessa consulta venceu o professor Antônio Quelce Salgado, contudo, o reitor não acatou o resultado e escolheu outro nome da lista sêxtupla para a direção do Campus. Em resposta, a comunidade universitária de Assis deflagrou uma greve de 64 dias.

Já em 1984, o processo estatuinte teve início com a realização, no campus de Botucatu, do *Simpósio de reestruturação da UNESP*. O *Simpósio* reuniu 360 pessoas representando docentes, alunos e servidores da universidade e foi considerado um acontecimento marcante do “novo tempo (...) vivido na universidade”. Durante dois dias, os delegados distribuídos em grupos de trabalho discutiram os problemas da UNESP a partir de cinco temas principais: 1) objetivos da Universidade; 2) relações com a sociedade e o Estado; 3) estrutura de poder; 4) regime de trabalho e carreira (funcionários e professores) e assistência estudantil (alunos); 5) ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade<sup>89</sup>.

O simpósio culminou com a elaboração de uma pré-minuta de estatuto e com a convocação do *Congresso de Reestruturação* da UNESP. Na avaliação da ADUNESP, o *Simpósio* se “constituiu num espaço de exercício da democracia, embora sua organização tenha dificultado uma discussão mais profunda da questão da sucessão do Reitor”. Sobre essa questão, a posição defendida pela ADUNESP de Assis era a de que a reestruturação e a sucessão do Reitor são faces de uma mesma moeda. Dessa forma, sustentava que, mesmo considerando o processo de escolha mais relevante que o nome que ocuparia o cargo de reitor, era necessário ouvir e respeitar a comunidade para que a universidade se configurasse como instituição democrática. No caso da UNESP, a comunidade teria manifestado, por duas vezes, a sua preferência pelo professor Saad. A ADUNESP de Assis conclui o seu Boletim reivindicando a nomeação de Saad para o cargo de reitor<sup>90</sup>.

Apesar do descontentamento quanto à nomeação de Jorge Nagle, os docentes e demais segmentos da comunidade universitária participaram ativamente das discussões sobre a reestruturação da universidade. As propostas dos docentes e funcionários priorizavam as eleições diretas para reitor e vice-reitor, diretor e vice-diretor e chefe e vice-chefe de Departamentos, além da adoção de uma política salarial para as duas categorias (DAL RI, 1997, p. 98).

---

<sup>89</sup> **BOLETIM DA ADUNESP – ASSIS**. Assis, São Paulo, 29 de nov. 1984.

<sup>90</sup> **BOLETIM DA ADUNESP – ASSIS**. Assis, São Paulo, 29 de nov. 1984.

Além dessas propostas, o segmento docente apresentou um conjunto de proposições para o reordenamento da estrutura de poder na universidade. São elas, conforme destaca Dal Ri:

[...] sufrágio universal na escolha dos dirigentes universitários; retirada de critérios de titulação para a escolha de dirigentes; todo o poder de deliberação aos órgãos colegiados, e aos dirigentes as funções executivas e de representação; subordinação da ação de chefes de Departamento, diretor e reitor, respectivamente, ao Conselho Departamental, à Congregação e ao Conselho Universitário; subordinação das políticas técnico-administrativas aos órgãos colegiados, para que se evite a concentração de poder nas mãos dos “superfuncionários”; defesa do princípio da descentralização e a maior autonomia possível às diferentes instâncias da administração (tudo que pudesse ser decidido localmente não deveria ser levado à instância superior); crítica à confusão entre extensão de serviços, decorrente das funções de ensino e pesquisa, com prestação isolada de serviços, a partir de demandas de mercado; supressão da primazia que as atividades de pesquisa ocupam na avaliação do docente, devendo este ser avaliado por todas as atividades desenvolvidas; desvinculação da ótica elitista que tem associado os títulos acadêmicos à aquisição de poder político dentro da universidade; etc. (DAL RI, 1997, p. 98).

A primeira etapa do Congresso aconteceu em Araraquara nos dias, 15 e 16 de maio de 1985. Nessa etapa aprovou-se a constituição de uma comissão paritária composta por cinco membros de cada segmento para elaborar um anteprojeto de estatuto. Em 28 de junho realizou-se a segunda etapa do Congresso. No dia 23 de julho instalou-se a *Comissão de Redação do Anteprojeto de Estatuto* da UNESP, composta por nove membros, três representantes de cada segmento, além de juristas de renome como Dalmo Dallari, Hélio Bicudo e Carlos Simões. Coube a essa Comissão redigir o Anteprojeto do Estatuto a partir das propostas sistematizadas pelas *Comissões Locais dos Trabalhos de Reestruturação*, formadas por delegados dos três setores da comunidade universitária. Em agosto de 1986, o Anteprojeto do Estatuto da UNESP foi submetido à aprovação da comunidade universitária, e através de plebiscito realizado entre os dias 26 e 29, aprovado pela grande maioria dos votantes (73,3%) (DAL RI, 1997, p. 99).

Ainda segundo Dal Ri, o Anteprojeto referendado pela comunidade encontrou resistência por parte da reitoria que alegou a existência de “muitos pontos conflitantes” na proposta. Em decorrência disso, o reitor instituiu uma nova comissão paritária, que contou também com a participação de juristas. A comissão ficou incumbida de apresentar um novo anteprojeto de estatuto. A versão elaborada por ela ficou conhecida como o “substitutivo Nagle”. No final de 1987, o anteprojeto foi enviado ao Conselho Universitário que levou um ano para aprová-lo. Em janeiro de 1989, o Estatuto foi aprovado no Conselho Estadual de Educação e começou a vigorar a partir de março daquele ano.

A comunidade universitária divergiu quanto à indicação de nova comissão para elaborar o anteprojeto de estatuto e quanto à proposta de substitutivo apresentada. As críticas apontavam a existência de retrocessos e autoritarismo no substitutivo em relação às propostas aprovadas no *Congresso de Reestruturação*. Alguns afirmavam que a reitoria havia traído a comunidade, desrespeitando-a seriamente ao não contemplar no anteprojeto as suas proposições. Outros apoiaram a decisão do reitor alegando que de fato existiam nas deliberações da comunidade aspectos inviáveis quanto à legislação vigente e também “contradições visíveis”, mas que “elementos do debate foram preservados” no anteprojeto. Esses elementos garantiram, apesar da “frustração”, que o estatuto aprovado fosse “muito melhor do que o existente até então” (ADUNESP, 1996, p. 17-18).

Na avaliação de Dal Ri (1997, p. 102, 105) deve-se considerar, além da polêmica e das críticas ao processo que, “um dos fatores determinantes da aprovação do substitutivo Nagle, em detrimento das deliberações do Congresso, [consistiu na] posição elitista e de ‘resguardo’ de poder dos docentes”. Segundo a autora, a aprovação no estatuto da proposta de proporção majoritária de docentes, em relação aos demais segmentos, na escolha de diretor e vice-diretor, exemplifica bem essa posição.

Contudo, a autora também concorda que, apesar do estatuto aprovado não refletir exatamente o que foi deliberado no *Congresso de Reestruturação*, “este se [constituiu] em um dos mais avançados e democráticos quando comparado com o de outras universidades”. Afirma também, que “tanto o processo de elaboração deste estatuto, quanto a solução Nagle para a reitoria proporcionaram significativo avanço democrático para a UNESP” (DAL RI, 1997, p. 106).

De forma sumária destacaremos em sua análise o aspecto que considera como sendo “talvez um dos maiores avanços, em termos da democratização da universidade, proporcionado pelo movimento”. O Estatuto aprovado estabelecia que o reitor e o vice-reitor seriam nomeados pelo governador, com base em listas tríplexes elaboradas por Colégio Eleitoral especial, entretanto, o estatuto não determinava a forma de consulta à comunidade universitária para a elaboração das listas (DAL RI, 1997, p. 109).

Dessa forma, mas também por força e pressão dos movimentos organizados na Universidade, as eleições para esses cargos se realizaram, até o ano de 2000, através do voto direto e paritário proporcional, ou seja, cada um dos três segmentos da universidade com peso de um terço na votação. As eleições para a direção das Unidades Universitárias e chefias de Departamento também passaram a ser diretas e, em algumas Unidades da UNESP, com paridade proporcional (DAL RI, 1997, p. 109).

A respeito do movimento pela democratização da UNESP e sobre o estatuto que dele se originou, destacamos também, a avaliação da professora Sueli Mendonça (1998). Em sua análise, considera que, apesar da reforma estatutária ter representado um avanço para a gestão democrática da Universidade, ao ampliar a participação dos três segmentos, a mesma não conseguiu se completar. A questão da paridade na consulta à comunidade para a escolha do reitor e do vice-reitor é um exemplo de tal situação. Nas sucessões realizadas em 1992 e 1996 conquistaram-se avanços significativos: os candidatos inscreveram-se em chapas, com seus respectivos programas de gestão, o Colégio Eleitoral (CE) - formado pelos órgãos centrais: Conselho Universitário (CO), Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária (CEPE) e Conselho de Administração e Desenvolvimento (CADE) - assumiram critérios paritários para a consulta, como também o seu resultado, indicando o mais votado como o primeiro da lista.

Porém, conforme avalia Mendonça (1998, p. 63-64), a comunidade unespiana não logrou incorporar formalmente esses avanços no estatuto, “o pêndulo da mobilização é quem faz as reivindicações emergirem com toda força, resgatando o processo de luta anterior. A história da UNESP vem sendo escrita, assim, pela sua comunidade”. A autora também salienta que o processo de mobilização da UNESP mudou substantivamente a universidade. Nesse sentido, o movimento pela democratização trouxe, em sua opinião,

[...] a possibilidade de vislumbrar novos rumos até então não visíveis como soluções de problemas enfrentados [e] propiciou um repensar da Universidade que até aquele momento só pertencia ao universo de preocupações de um pequeno setor da comunidade unespiana. Essa nova etapa da Unesp fez com que questões fundamentais relativas à concepção, ao papel da Universidade, fossem objeto de uma reflexão mais profunda realizada pela comunidade universitária (MENDONÇA, 1998, p. 99).

O Estatuto aprovado definiu em seu artigo 30 que “o Reitor e o Vice-Reitor serão nomeados pelo Governador, com base em listas tríplices de professores titulares da UNESP, com mandato de quatro anos, vedado o exercício de dois mandatos consecutivos”. A Lei Maior da Universidade também conferiu ao Colégio Eleitoral a responsabilidade pela elaboração das listas tríplices, a serem encaminhadas ao governador. Conforme relatado em documento elaborado pelas entidades representativas dos três segmentos da universidade (SINTUNESP, DCE e ADUNESP), a intervenção política das entidades foi o que assegurou não somente a consulta à comunidade, mas o voto paritário na escolha dos novos dirigentes da Universidade e a homologação do resultado pelo Colégio Eleitoral<sup>91</sup>. Por força dessa atuação

<sup>91</sup> PARTICIPAÇÃO. O melhor caminho para a sucessão. **Boletim SINTUNESP – DCE – ADUNESP**, São Paulo, Out. de 1992.

política, o Conselho Universitário interpretou o artigo 30 do Estatuto<sup>92</sup>, e o Colégio eleitoral definiu os princípios básicos e a regulamentação das eleições para a reitoria em 1992.

Para as eleições de 1992 foram definidos os seguintes princípios básicos: 1) indicação de nomes pelas Congregações, segundo critérios próprios de cada Unidade Universitária, conforme previsto no Estatuto; 2) formação de chapas com candidatos a Reitor e a Vice-Reitor, e inscrição das mesmas; 3) apresentação, pelas chapas inscritas, de programa de gestão, por ocasião da inscrição; 4) consulta à comunidade, após debates organizados pela mesma; 5) o voto será paritário entre os três segmentos da comunidade; 6) homologação, pelo Colégio Eleitoral, dos resultados da consulta.

Na interpretação do Reitor Paulo Landim (1989-1992), o Colégio Eleitoral poderia elaborar as listas tríplices apenas com base no voto de seus membros, representantes legítimos da comunidade universitária, mas segundo Landim, por unanimidade, decidiu-se pela consulta prévia à comunidade, bem como pelo total reconhecimento dos resultados da consulta e pela definição a partir desses resultados da ordem de classificação dos nomes que comporiam a lista tríplice. Por maioria dos votos, o Colégio também aprovou a paridade nas eleições<sup>93</sup>. Com isso, o Colégio Eleitoral assumiu para si a tarefa de disciplinar os procedimentos em seu âmbito, transferindo para a comunidade toda a responsabilidade pela escolha dos futuros dirigentes da Universidade.

Essas conquistas representaram um grande avanço na possibilidade de consolidação da democracia no interior da Universidade. O movimento pela democratização da UNESP reforça a tese de que a construção e ampliação do espaço público só se viabilizam com lutas sociais. E, foi através de lutas concretas, que a comunidade universitária forjou momentos significativos em que demonstrou as potencialidades da autonomia (autonormação e autogoverno) na universidade. O *Congresso de Reestruturação* da UNESP em 1985 foi um deles. De forma autônoma e reunindo representantes dos professores, técnico-administrativos e estudantes, o *Congresso* foi capaz de construir uma proposta de estatuto para a universidade, ou seja, a comunidade universitária mostrou-se capaz de dizer qual a razão de ser da universidade e como ela deveria funcionar. Foi também através de muita mobilização que os

---

<sup>92</sup> Art. 30 - O Reitor e o Vice-Reitor serão nomeados pelo Governador, com base em listas tríplices de professores titulares da UNESP, com mandato de quatro anos, vedado o exercício de dois mandatos consecutivos. Interpretação: São considerados Professores Titulares da UNESP para fins de composição das listas tríplices para Reitor e Vice-Reitor, referidas no artigo 30 do Estatuto, os docentes Titulares, por concurso ou em decorrência de estabilidade, em exercício na UNESP ou por ela aposentados. Os professores Titulares aposentados poderão ser votados, porém, não poderão votar. UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. Interpretação do Estatuto aprovado pelo Conselho Universitário em 13/08/92. **Conselho Universitário**, São Paulo, 1992. (Mimeog.).

<sup>93</sup> ESCOLHA cabe à comunidade. **Jornal da UNESP**. São Paulo, n°.1, agosto de 1992. Informe Eleição.

docentes conquistaram o direito de participar da administração da universidade, escolhendo diretamente os seus dirigentes e intervindo em seus órgãos colegiados.

Contudo, apesar dessas lutas, as políticas antinômicas avançaram sobre as universidades. Como parte de seu projeto de ajuste estrutural neoliberal, o governo de Fernando Henrique Cardoso investiu duramente contra a incipiente autonomia universitária assegurada na constituição de 1988. Buscando implementar uma concepção de autonomia sintonizada com a lógica privatista e mercantil, tão cara aos organismos internacionais como o FMI e Banco Mundial, o governo federal promulgou, em 21 de dezembro de 1995, lei regulamentando a escolha dos dirigentes das instituições federais de ensino superior. A Lei nº. 9.192/05 estabelece os critérios para escolha de dirigentes e composição dos órgãos colegiados, definindo que a participação e o peso do voto dos docentes não poderão ser inferiores a 70%, enquanto o peso do voto dos servidores técnicos e administrativos e dos estudantes 15% para cada segmento, respectivamente. Rompendo, assim, o princípio da igualdade e ferindo profundamente a autonomia universitária, e fazendo retroceder conquistas democráticas importantes nas universidades públicas.

No caso das universidades públicas do Estado de São Paulo, o Conselho Estadual de Educação (CEE) aprovou em 6 de março de 1996, resolução dispondo sobre a aplicação da Lei 9.192/95 ao sistema de ensino superior do Estado e estabelecendo prazo de seis meses para as universidades se adequarem à Lei.

Em 1996, com a autonomia e a democracia interna ameaçadas pela Lei 9.192/95, a UNESP passa por um novo processo eleitoral. A despeito da referida lei e da resolução do CEE, os princípios das eleições de 1992 foram mantidos. A comunidade universitária através de suas entidades representativas mobilizou-se na defesa da manutenção das regras da eleição anterior, conseguindo com isso, que as mesmas fossem aprovadas pelo Colégio eleitoral. Assim, permaneceram os critérios de inscrição de candidatos por chapas para reitor/vice, juntamente com os respectivos programas; o voto paritário através de consulta direta à comunidade; o calendário eleitoral, com debates coordenados pela ADUNESP, SINTUNESP e DCE<sup>94</sup>.

A ADUNESP apresentou outras propostas para o processo sucessório com o intuito de aprimorar e “fazer avançar as instâncias democráticas” na universidade, no entanto, tais proposições não foram aprovadas. São elas:

- contagem de votos na sua totalidade, de modo centralizado e não por campus, como forma de impedir qualquer futura discriminação político-administrativa;

---

<sup>94</sup> PLEITO combina avanços e retrocessos. **ADUNESP INFORMA**. São Paulo, 1996. Editorial, p. 2.

- regras para garantir a transparência absoluta com os gastos de campanha;
- prazo para desincompatibilização, como forma de impedir a possibilidade dos candidatos ocupantes de cargos administrativos, usarem a máquina em proveito próprio;
- democratização do processo, tendo como referência a titulação mínima de doutor ou livre-docente, visando ampliar o leque de possíveis candidatos a reitor<sup>95</sup>.

Até 1996, as eleições na Universidade Estadual Paulista continham aspectos democráticos importantes decorrentes da possibilidade de escolha de seus dirigentes de forma direta e paritária. A autonomia conferida às universidades públicas paulista pelo Decreto 29.598/89 e o fato da Lei 9.192/95 dispor sobre o sistema federal de ensino permitiram que a UNESP mantivesse a dinâmica de escolha vigente, apesar da decisão do Conselho Estadual de Educação de impor o ajuste em seus estatutos para adequá-los aos dispositivos da lei federal (DAL RI, 1997).

Entretanto, tal permissão foi questionada diante da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei 9.394/96. A LDB reproduz a lei 9.192/95, estabelecendo no parágrafo único do artigo 56 que, “em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes” (BRASIL, 1996). A UNESP modificou o seu Estatuto adequando-o às normas da LDB e instituiu peso diferenciado para os três segmentos da comunidade universitária (70% para docentes, 15% para servidores e 15% para estudantes). Esse fato rompe com a trajetória democrática de escolha direta e paritária de seus dirigentes construída ao longo dos anos de 1980 e 1990 pelo *Movimento pela Reestruturação/Democratização da UNESP*.

A imposição dos dispositivos legais da LDB na vida cotidiana das universidades públicas federais e estaduais atesta que o Estado particularista, característico do capitalismo, não convive com facilidade com entes autônomos localizados em seu âmbito. Essa pontuação é relevante para destacar justamente a natureza relacional do público e da autonomia, dimensões que expressam a correlação de forças na sociedade.

Assim, seguindo as determinações da LDB, as eleições na UNESP deixaram de ser paritárias. Nas eleições de 2000, não apenas a paridade entre os três segmentos deixou de existir, como a comunidade universitária, não necessariamente, precisava votar em chapas (reitor e vice-reitor), mas sim em candidatos individualmente. Isso gerou uma discrepância no processo sucessório. O candidato a vice-reitor da chapa derrotada, não somente obteve mais votos que o seu concorrente a vice-reitor pertencente à chapa do reitor vencedor (Roberto

---

<sup>95</sup> PLEITO combina avanços e retrocessos. **ADUNESP INFORMA**. São Paulo, 1996. Editorial, p. 2.

Trindade/Paulo Razuk), como obteve mais votos que o próprio reitor eleito. Mesmo conquistando a maioria dos votos, pelo fato da eleição ser por chapas, o professor Edmundo de Lucca não foi nomeado pelo governador Mário Covas, mas sim o segundo colocado Paulo Razuk da chapa do Roberto Trindade.

A ADUNESP viu a escolha do governador como uma intervenção e desrespeito ao resultado da consulta à comunidade, chegando a solicitar que o vice do professor Roberto Trindade não aceitasse a indicação, o que não aconteceu. Segundo Mendonça, as mudanças de regras na UNESP fizeram com que “o ar conservador” retornasse à Universidade<sup>96</sup>.

Apesar da ascensão de setores mais conservadores, explicitamente mais comprometidos com uma visão de mercado, e das dificuldades que os três segmentos (docentes, servidores e estudantes) têm encontrado para se organizarem, ainda se consegue na UNESP, “manter o tom da igualdade dos três segmentos”. Comparada às demais universidades públicas paulistas, a UNESP “é mais arejada e aberta que a USP e a UNICAMP”. E, isso se deve ao fato da Universidade ter vivenciado todos os processos decorrentes do movimento pela sua democratização (Congresso de Reestruturação, eleições diretas e paritárias, abertura dos órgãos decisórios à participação da comunidade universitária, orçamentos participativos, os núcleos de ensino). Porém, a falta de quadros no movimento docente e o refluxo dos movimentos organizados vêm “contaminando os avanços democráticos na Universidade”<sup>97</sup>.

A própria história da UNESP tem contribuído para que as contradições ainda se mantenham vivas na instituição. Talvez o recente ataque à autonomia das universidades estaduais promovido pelo recém empossado governador José Serra (2007-2010), conforme veremos mais adiante, venha a servir, na avaliação de Mendonça, para “aglutinar as forças, pelo menos em uma unidade de ação”, contra o decreto do governador<sup>98</sup>.

A retrospectiva acerca dos avanços e retrocessos do movimento pela democratização na UNESP é de suma importância para as discussões que pretendemos desenvolver neste capítulo, como a discussão da autonomia de gestão financeira, a introdução e desenvolvimento de práticas participativas na decisão quanto à alocação de recursos na universidade e suas implicações para a autonomia e a democracia na universidade.

Até aqui o capítulo examinou, a partir do estudo desenvolvido por Dal Ri e de documentos produzidos pela ADUNESP, o sinuoso processo de democratização da

---

<sup>96</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de janeiro de 2007.

<sup>97</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de janeiro de 2007.

<sup>98</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de janeiro de 2007.

Universidade Estadual Paulista, desde a sua criação, ainda sob o regime empresarial-militar em 1976, a reforma estatutária no final dos anos de 1980 e os avanços democráticos, bem como os retrocessos impostos pelas políticas neoliberais ao longo da década de 1990 e na primeira década do século XXI.

A reconstrução dessa trajetória objetivou levantar elementos que pudessem contribuir na compreensão da democracia e da participação da comunidade, tal como tem se colocado na UNESP. A partir dessa breve reconstrução observamos que a grande batalha travada pelos movimentos organizados na Universidade Paulista (docentes, técnico-administrativos e estudantes) consistiu nas lutas pela democratização das suas estruturas internas de poder, através da modificação dos estatutos, da possibilidade de livre escolha dos dirigentes (reitor e diretores), e da participação nos órgãos colegiados. A tal movimento somou-se ainda a luta pela melhoria das condições de trabalho (salários e carreira), mas também por mais verbas e autonomia para a universidade pública.

## **5.2 Autonomia e financiamento: a luta das universidades públicas paulistas por mais verbas para a educação.**

A luta pela democratização da universidade é também a luta por sua autonomia e pela garantia, pelo Estado, de verbas capazes de assegurar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Se, de um lado, a autonomia é a condição que torna possível a autonormação e o autogoverno das universidades públicas, de outro, é a democracia interna “garantida estruturalmente nos mecanismos de decisão, controle e gestão” que assegura o pleno exercício da autonomia universitária. Sem democracia a autonomia significa simplesmente a soberania dos dirigentes para gerirem a universidade livre das pressões internas e externas, como se fossem os únicos revestidos de legitimidade e competência que, de posse de seus cargos (nem sempre adquiridos de forma democrática<sup>99</sup>) podem tomar para si toda a responsabilidade sobre a gestão da universidade (ANDES, 2003, p. 81).

O histórico de lutas pela democratização e a conquista da autonomia de gestão financeira em 1989 resultaram em mudanças importantes na Universidade Estadual Paulista. Com a autonomia financeira, a comunidade universitária passou a reivindicar a participação na discussão dos orçamentos e maior transparência e controle das contas da universidade.

---

<sup>99</sup> O ANDES-SN define como democrática a escolha de dirigentes realizada pelo menos com o critério de paridade entre docentes, técnico-administrativos e estudantes.

As lutas e enfrentamentos pós-autonomia exigiram dos trabalhadores das universidades estaduais, ações cada vez mais organizadas e articuladas conjuntamente, como estratégia para fazer frente às tentativas de destruição de direitos e desmonte das universidades patrocinadas pelos governos neoliberais.

A autonomia também propiciou o surgimento de novas formas de gestão e de participação na Universidade, como por exemplo, a prática instituída no Campus de Marília de discussão e gestão participativa de seu orçamento, processo analisado mais adiante. Antes, porém, cabe apontar alguns momentos importantes na trajetória de lutas das universidades, cujo eixo principal tem consistido na luta pela ampliação do financiamento público para assegurar salários dignos e melhores condições de trabalho, mas também para reverter os processos de privatização e de mercantilização da educação superior aprofundados pelas políticas de ajuste fiscal e de desresponsabilização do Estado com o financiamento da educação superior.

As discussões e a votação do estatuto ainda não haviam se encerrado quando eclodiu, no segundo semestre de 1988, uma grande greve conjunta do funcionalismo público estadual. As reivindicações comuns a todo o funcionalismo eram 85% de reajuste salarial no trimestre, reposição em novembro e dezembro não inferior a Unidade de Referência de Preços (URP) e redefinição da política salarial para o ano seguinte.

No que se refere especificamente às universidades, a reivindicação era por mais verbas como condição não apenas para o seu pleno funcionamento, mas também para assegurar o caráter público e gratuito das universidades paulistas. A preocupação com a grave situação financeira das universidades gerou intensa discussão sobre a questão da autonomia universitária, e levou ainda à criação do movimento *SOS Universidade*. O ato inaugural do movimento aconteceu no Centro de Convenções da USP e contou com a participação de mais de 600 pessoas, em sua maioria, docentes, funcionários e estudantes, além de intelectuais renomados e políticos preocupados com a precária situação do ensino público no Estado de São Paulo (ADUNESP, 1996).

Após mais de 60 dias de paralisação, a greve terminou em novembro de 1988, mas o movimento *SOS Universidade* continuou atuante até os dias de hoje. Em 1994, por exemplo, durante uma forte greve das três universidades realizou-se o segundo encontro do *SOS Universidade*. O encontro consistiu em um grande ato em defesa das universidades e da educação pública no Estado de São Paulo, com a presença de vários oradores, leituras de

moções de apoio à greve de diversas entidades civis e sindicais, presença de partidos políticos e de cerca de 4.000 pessoas<sup>100</sup>.

Em janeiro de 1989, o governador do Estado de São Paulo Orestes Quéricia decretou a autonomia financeira e de gestão patrimonial das universidades paulistas, estabelecendo um percentual de 8,4% da receita líquida do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) a ser dividido entre as três instituições, para a manutenção dos salários, do custeio e investimentos.

Se, por um lado, a autonomia inaugurava uma nova etapa na gestão da universidade ao elevar a instituição a um novo patamar de qualidade, potencialmente aberta a novos processos e experiências de gestão administrativo-financeira fundados na democracia e na participação da comunidade universitária. Por outro lado, colocava também a preocupação com o descompromisso do Estado quanto à sua manutenção, pois, no bojo das políticas neoliberais em ascensão naquele momento, a autonomia financeira visava liberar as universidades das amarras do Estado para operarem livremente no mercado, ou seja, para que pudessem sobreviver por si só, captando recursos no mercado.

Segundo Vieitez & Lodi (1991), a autonomia financeira alterou “substancialmente” a situação funcional da universidade:

[...] todas as questões que na situação anterior tinham implicações de responsabilidades para os dirigentes da Universidade, encontram-se potenciadas pela livre disposição, agora existente, na utilização dos recursos disponíveis. O que coloca de modo cabal a questão da gestão da Universidade, seja pelos próprios trabalhadores ou por seus representantes (VIEITEZ & LODI, 1991, p. 39).

A autonomia coloca de fato o autogoverno como uma potencialidade a ser conquistada e/ou desenvolvida pelos trabalhadores das instituições universitárias. Todavia, tal situação não se dá a priori e nem se concretiza com a outorga da autonomia, através de decreto governamental. Mas decorre, fundamentalmente, de lutas concretas que reivindicam este sentido para a autonomia.

Tal premissa é particularmente importante, tendo em vista, a afirmação de que a autonomia não é reivindicada apenas pela esquerda, pelo movimento dos trabalhadores das universidades e/ou pelos estudantes, mas encontramos a sua defesa também nas proposições e nos documentos do Banco Mundial e dos governos neoliberais.

Segundo Leher (2001), os neoliberais têm almejado, através da autonomia universitária, direcionar as instituições públicas para a esfera privada. Defendem a autonomia à medida que vêem nela as condições propícias à mercantilização e à privatização da

---

<sup>100</sup> BALANÇO político da greve. **Jornal do Fórum das Seis**. São Paulo, p. 3, julho de 1994.

universidade. O ideário da autonomia é identificado com o mercado, que é visto como o espaço da liberdade e da auto-organização. Dessa concepção resulta que, as universidades precisam ser autônomas, face ao Estado, para interagir livremente no mercado.

Com isso, a independência em relação aos imperativos do mercado, proposição que, juntamente com a da autonomia em relação ao Estado e à igreja, marca o surgimento da noção moderna de universidade é debilitada, abrindo caminho para a “colonização da universidade” pela noção neoliberal de autonomia, ou seja, para que “o poder do mercado possa, ele mesmo, determinar todas as dimensões da universidade” (LEHER, 2001, p. 155).

Apesar de reivindicar a autonomia universitária, o movimento docente demonstrou preocupação quando o governador do Estado de São Paulo decretou a autonomia de gestão financeira das universidades paulistas. Conforme já ressaltado, a autonomia foi outorgada após o governo Quéricia se confrontar com uma forte greve do serviço público estadual e com o surgimento de um amplo movimento em defesa das universidades públicas do Estado. Porém, a concepção de autonomia que o governo propunha não era a mesma que a comunidade universitária reivindicava. Segundo Freitas (1992, p. 36), a autonomia concedida às universidades foi mais uma “cortina de fumaça” para encobrir o descompromisso com o ensino público, manifestado, sobretudo, na recusa do governo em transferir recursos orçamentários para as universidades, de modo a obrigá-las a buscarem “apoio suplementar no setor privado”.

Na avaliação da ADUNESP (1989), apesar do governo Quéricia ter concedido às Universidades Paulistas “a tão esperada autonomia”, um exame mais detalhado das condições impostas na sua concretização acentuava, ainda mais, as preocupações com o futuro do ensino superior público. Ao destinar apenas 8,4% da arrecadação do ICMS às universidades, o governo não demonstrou preocupação com a melhoria das condições de trabalho e o aperfeiçoamento dos serviços prestados à sociedade pelas universidades. A insuficiência de recursos era patente, o orçamento atribuído às universidades não atenderia às suas necessidades de custeios e de salários de modo a garantir a manutenção dos patamares vigentes até aquele momento<sup>101</sup>.

Além disso, consideraram que o processo pelo qual a autonomia foi instaurada não correspondeu aos anseios e aspirações da comunidade universitária. Segundo consta no Boletim nº. 12/89 da ADUNESP, o tempo concedido pelo governo para que as universidades se posicionassem sobre a autonomia foi exíguo, o que comprovava na avaliação da entidade, a

---

<sup>101</sup> A AUTONOMIA da miséria, miséria da autonomia. **Boletim ADUNESP Central**. São Paulo, n. 13, 1989.

falta de disposição do governo em ouvir a opinião da universidade, bem como a sua opção por utilizar via decreto, “do recurso imperial do ‘cumpra-se’”. Apesar disso, a entidade dos docentes admitiu que, a despeito da forma autoritária que se deu a implantação da autonomia, essa não poderia resultar em desastre para a universidade, desde que, não fossem mantidas as condições de financiamento “absolutamente insignificantes para a manutenção global da instituição (custeio e salários)”<sup>102</sup>.

Do ponto de vista da gestão da universidade, algumas avaliações também merecem destaque. Segundo análise de Vieitez & Lodi (1991, p. 40),

[...] as universidades paulistas, particularmente da UNESP, demoraram a se dar conta das implicações políticas, sociais e científicas contidas no status da Autonomia. Em particular, [...] que a Autonomia [implicaria] a realização de opções, as quais, em última análise, [poderiam] conduzir seja ao fortalecimento da Universidade Pública, Gratuita e Democrática ou aos métodos de gestão Autoritária e Burocrática e, em última instância, à privatização [...].

Estes autores creditam tal situação às distorções<sup>103</sup> no cálculo do percentual de recursos destinado a cada uma das três universidades estaduais paulistas (USP, UNESP, UNICAMP). A insuficiência de recursos teria contribuído para manter, em grande parte, a rotina do período anterior, não se observando alterações significativas no comportamento político-administrativo das instituições universitárias. Além desse problema, apontam dois outros fatores que teriam, naquele momento, dificultado o aprofundamento da gestão democrática potenciada pela autonomia. Um deles, a constatação, por parte da comunidade universitária, da pouca efetividade da participação, apesar do amplo movimento pela democratização e participação da comunidade universitária na escolha de seus dirigentes e nos órgãos decisórios. O outro, o fato de que no movimento docente a “problemática da gestão não se encontrava suficientemente amadurecida” (VIEITEZ & LODI, 1991, p.40).

Quanto ao segundo aspecto consideram que,

[...] embora o princípio da Autonomia fizesse parte das pautas de reivindicações do movimento docente, esse era um princípio que se reportava muito mais à independência política do que à atividade econômico-administrativa de gerir a Universidade. Tanto isso é verdade que a Autonomia não é consequência de lutas e mobilização desencadeada com este fim. Ao contrário, a Autonomia de gestão financeira sobreveio depois da suspensão da maior greve da história das Universidades Estaduais Paulistas que, tal como a maioria das greves anteriores tinha como eixo a reivindicação salarial (VIEITEZ & LODI, 1991, p. 41).

<sup>102</sup> É ESSA a autonomia que queríamos? **Boletim ADUNESP Central**. São Paulo, n. 12, 1989.

<sup>103</sup> O governo estadual não teria levado em conta os seguintes elementos para calcular os recursos: a) o crescimento vertiginoso do número de aposentados que em 1989 consumia 11% das despesas orçamentárias e passou a consumir 23% em 1998; b) as melhorias necessárias na qualidade dos serviços oferecidos pelo Hospital das Clínicas de Botucatu; c) o pagamento de sentenças judiciais oriundas de condenações em ações anteriores a 1989, como, por exemplo, o gatilho salarial. GEBARA, José Jorge. A Autonomia na UNESP. Revista da Adunicamp. Campinas, n° 1, jul. 1990. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/publicacoes/revista1/gebara.htm>. Acesso em: agosto de 2006.

Mas segundo Vieitez<sup>104</sup>, isso não quer dizer que o movimento docente não tenha sido fundamental para a concessão da autonomia. O movimento docente foi muito importante, “não pelo fato de estar pedindo a autonomia”, mas porque estava na luta e por ter criado uma situação difícil para o governo do estado. As universidades, naquele momento, estavam bastante combativas e “lideravam até certo ponto o movimento do funcionalismo público”. Essas lutas foram fundamentais, talvez se elas não tivessem ocorrido, o governo não teria promulgado o Decreto nº 29.598/89. Contudo, em sua opinião, o objeto da luta não era “primordialmente” a autonomia da universidade, “o centro da questão era salarial, ainda ensino publico, SOS Universidades, o ensino público, gratuito, de pesquisa tinha um apelo forte”.

O estudo de Dal Ri (1997, p. 115-116) também chama a atenção para esse aspecto. Segundo a autora, nem as Associações (docentes e funcionários técnico-administrativos), nem Diretórios Acadêmicos tinham um projeto ou proposta elaborada sobre a autonomia e, quando tentaram se organizar para discutir, o decreto já estava pronto. Afirma ainda que, das três associações a ADUNESP foi a que demonstrou maior preocupação com a autonomia, chegando a constituir uma comissão de estudos e a produzir alguns documentos sobre o assunto. A Associação também se preocupou com a participação dos órgãos colegiados no processo de autonomia<sup>105</sup>, e com o fortalecimento da esfera executiva no interior da universidade. Mas com o passar do tempo, as discussões tornaram-se escassas e o foco da luta retorna à questão salarial que, a partir de então, migra do governo estadual para o confronto direto com o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas – CRUESP - “denominado agora de o *novo patrão*”.

<sup>104</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida a autora em 14 de fev. de 2007.

<sup>105</sup> Com relação à participação e manifestação dos órgãos colegiados na discussão sobre a autonomia, o Boletim nº. 13/89 trouxe o seguinte posicionamento da Adunesp:

“CO: Urgente:

Já deve estar suficientemente claro para todos nós que o Decreto que outorgou AUTONOMIA À UNIVERSIDADE representa um divisor de águas na sua história. Assim sendo, é incompreensível que, até o momento, o órgão colegiado soberano da universidade, assim como os demais órgãos colegiados, não tenham reunido para discutir esse ato, nem tenham participado do processo de negociação e tampouco dos desdobramentos subsequentes relativos ao mesmo.

Uma das características marcantes da Unesp, que até certo ponto a distingue das co-irmãs, tem sido a luta pelo fortalecimento dos órgãos colegiados, que têm participado de forma atuante e expressiva no processo de gestão da instituição. Num momento tão crucial como este, tal prática se faz ainda mais necessária e qualquer omissão poderia ser entendida como retrocesso.

Por todas essas razões, conclamamos os senhores conselheiros e representantes docentes junto às congregações a convocarem os seus respectivos órgãos para examinar as questões nas quais a Universidade está imersa hoje e a se posicionarem a respeito delas”. A AUTONOMIA da miséria, miséria da autonomia. **Boletim ADUNESP Central**. São Paulo, n. 13, 1989.

Analisando os documentos produzidos pela ADUNESP após o decreto da autonomia<sup>106</sup>, verificamos que o movimento docente, representado por essa entidade, buscou intervir não apenas denunciando o “engodo do governo”, mas também reivindicando a efetividade funcional dos órgãos colegiados, ou seja, a participação efetiva da comunidade universitária na gestão da universidade autônoma:

[...] Os reitores, isoladamente ou através do CRUESP, não podem representar a gestão autônoma da Universidade, [...]. Defendemos o ponto de vista de que os órgãos colegiados devem participar plenamente da gestão da Universidade sob o regime da Autonomia. Neste sentido é absolutamente imprescindível que tanto o CO como os demais colegiados (sobretudo Congregações), sejam imediatamente incorporados ao processo decisório da instituição.<sup>107</sup>

A entidade também cobrou das instâncias dirigentes da Universidade manifestação pública quanto aos recursos financeiros necessários à sua sobrevivência, apontando a necessidade transparência das suas contas:

O exercício da autonomia impõe a necessidade de que a Universidade traga a público suas contas, de forma absolutamente transparente, ao alcance não só da sua comunidade interna, mas sobretudo da sociedade que a sustenta através dos impostos.<sup>108</sup>

A análise realizada por Freitas (1992) chama a atenção para um aspecto que, naquele momento, não poderia ser deixado de lado no debate acerca do papel do movimento docente face à autonomia universitária. Para a autora, o debate sobre essa questão deveria levar em consideração, sobretudo, a ascensão do neoliberalismo e sua concepção de autonomia, e o impacto das políticas neoliberais no interior das universidades.

Segundo Freitas, a experiência da autonomia universitária trouxe desafios importantes no que se refere à gestão financeira enquanto possibilidade de gestão democrática dos recursos públicos nas universidades estaduais. Entretanto, a insuficiência dos recursos, aliada ao desenvolvimento e enraizamento do pensamento neoliberal de redefinição das funções do Estado criou contradições importantes no interior da comunidade universitária. Com isso, a autora sustenta que:

[...] a lógica da eficiência, do pragmatismo, da universidade de resultados, do enxugamento da máquina e outras manifestações "moralistas" reflete, a incorporação do discurso oficial e, até mesmo sua defesa. A incorporação desse discurso tem levado a uma resistência da comunidade na luta por mais verbas e por melhores condições de trabalho e salários. Ao mesmo tempo, criou as condições para um aprofundamento do processo de privatização da universidade no seu sentido mais amplo, via convênios e repasse de tecnologias para o setor privado e indústrias de ponta no relacionamento universidade/empresa. [...] A compreensão mais profunda desse problema será possível quando pudermos avaliar o papel dos

<sup>106</sup> Cf. **Boletim ADUNESP Central** n. 12/89; n. 13/89; n. 14/89; e, n. 15/89.

<sup>107</sup> É ESSA a autonomia que queríamos? **Boletim ADUNESP Central**. São Paulo, n. 12, 1989.

<sup>108</sup> É ESSA a autonomia que queríamos? **Boletim ADUNESP Central**. São Paulo, n. 12, 1989.

órgãos centrais da administração universitária - Congregações, Conselhos Universitários e diretorias administrativas - das universidades públicas paulistas diante dos novos desafios criados a partir da autonomia de gestão financeira (FREITAS, 1992, p. 37).

Conforme ressaltado por Sueli Mendonça<sup>109</sup>, a autonomia foi uma “jogada esperta” do governo do Estado para “isolar o movimento das universidades do resto funcionalismo público”. O seu impacto no interior das universidades refletiu aquilo que cada instituição tinha de características próprias. Assim, das três universidades a UNESP conseguiu se apropriar melhor de avanços democráticos na gestão da instituição. Apesar do decreto não refletir uma proposta do movimento, pois o governador Orestes Quécia queria se livrar de um problema, ou seja, naquele momento, a conjuntura de ascensão dos movimentos sociais e a força do movimento docente “poderiam contagiar” os demais setores funcionalismo público. Tanto é assim, que o único setor do funcionalismo público, que conseguiu manter ao longo dos anos um razoável padrão salarial e de trabalho de qualidade foi o das universidades “o resto foi todo sucateado, a saúde, a educação básica, o transporte, tudo. Foi uma política”<sup>110</sup>.

Porém, não foi o decreto da autonomia que garantiu essa situação nas universidades, mas sim, a capacidade de organização e mobilização do movimento docente, que foi capaz de incorporar à luta econômica a discussão da autonomia e a defesa da universidade pública. Assim, “se o decreto [...] não foi o dos nossos sonhos, não nos sufocou de vez como aconteceu no resto do funcionalismo”, afirma Mendonça. Os ganhos adquiridos e/ou mantidos dependeram e dependem “das pernas do movimento de avançar ou não nas conquistas”<sup>111</sup>.

Apesar das diferentes avaliações quanto ao papel do movimento docente diante da autonomia decretada, existe uma concordância quanto ao fato de que a autonomia trouxe à tona a discussão sobre a gestão democrática das universidades, ampliando as reivindicações por mais participação no processo decisório, além da cobrança de transparência dos orçamentos e rigorosa prestação de contas dos recursos a ela destinados.

O advento da autonomia universitária também produziu novas formas de organização e de articulação, principalmente, mas não exclusivamente, das lutas salariais dos trabalhadores das universidades públicas paulistas. Se por um lado, a autonomia rompeu e dificultou o movimento conjunto do funcionalismo estadual, principalmente, quanto às negociações salariais. No caso das universidades, o Conselho de Reitores das Universidades

---

<sup>109</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>110</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>111</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

Estaduais Paulistas (CRUESP) tornou-se o interlocutor direto para as questões salariais dos docentes e dos servidores das universidades, ocupando o lugar do governador.

Por outro lado, tal mudança não impediu a organização e a articulação conjunta dos trabalhadores das universidades e do serviço público estadual para pressionar o CRUESP, no caso da luta específica das universidades, e o governo do Estado e a Assembléia Legislativa nas reivindicações por mais recursos financeiros para a educação pública.

A segunda movimentação ocorre, principalmente, durante a votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária (LO), quando então as diversas entidades pleiteiam maior dotação orçamentária para áreas como a educação, saúde, segurança pública, etc.

No caso das três universidades, as mudanças derivadas da autonomia, tanto no que diz respeito às relações salariais (negociações com o CRUESP), quanto aos aspectos mais gerais e políticos da luta em defesa da educação pública e das universidades (mais verbas na LDO) propiciaram a aglutinação das entidades dos trabalhadores (docentes e servidores técnicos e administrativos) no *Fórum das Seis Entidades*<sup>112</sup>, que foi criado, basicamente, com o objetivo de organizar e articular conjuntamente as lutas dos trabalhadores das universidades.

Conforme já ressaltado, a preocupação com o financiamento e com a gestão financeira dos recursos das universidades adquiriu maior visibilidade com a autonomia. Desde a implantação da autonomia, a constatação da insuficiência de recursos para a manutenção das universidades tem gerado mobilizações visando elevar o percentual do ICMS vinculado ao seu financiamento. Historicamente, o movimento docente tem defendido a vinculação de 11% do ICMS para as universidades públicas paulistas<sup>113</sup>.

Com a criação da LDO, no final dos anos de 1980, as entidades representativas dos docentes e dos servidores das universidades passaram a intervir no processo de discussão do orçamento, buscando aumentar os recursos destinados às universidades.

Em junho de 1991, após intensa campanha do *Fórum das Seis* junto à Assembléia Legislativa, o movimento conseguiu que fosse aprovada uma emenda à LDO, aumentando para 9% o percentual do repasse do ICMS para as universidades. Nos anos subseqüentes, o

---

<sup>112</sup> Associação dos Docentes da UNESP – Seção Sindical (ADUNESP – SSind), Associação dos Docentes da USP – Seção Sindical (ADUSP – SSind), Associação dos Docentes da UNICAMP (ADUNICAMP), Sindicato dos Trabalhadores da UNESP (SINTUNESP), Sindicato dos Trabalhadores da USP (SINTUSP), e Sindicato dos Trabalhadores da UNICAMP (STU). Também participa do Fórum o Sindicato dos trabalhadores do Centro de Educação Tecnológica Paula Sousa (CEETPS).

<sup>113</sup> O percentual de 11% corresponde aos repasses históricos conhecidos em 1988, a partir da divulgação de um documento assinado pelo então reitor da UNICAMP Paulo Renato de Souza, indicando que, em 1987, o repasse correspondeu a 12,8% do ICM líquido do Estado. A opção pelo percentual de 11% e não 12,8% como referência deve-se ao fato de que o primeiro valor está mais próximo da média dos repasses nos anos anteriores à autonomia. ENTENDA a Luta da LDO. **Jornal do Fórum das Seis**. São Paulo, p. 6, julho de 1994.

*Fórum* buscou majorar este percentual. Em 1992, uma emenda que estabelecia 10,5% do ICMS foi derrotada, sendo mantido o percentual dos 9%. No ano de 1993, as entidades defenderam a destinação de 11% para as três universidades e de 30% da receita de impostos para a educação em geral. A emenda dos 11% foi rejeitada por 30 votos a favor e 32 contras<sup>114</sup>.

Em 1994, o *Fórum* reapresenta a emenda que propõe vinculação 11% do ICMS quota parte líquida do Estado para as universidades. Concomitante à luta pelo aumento da dotação orçamentária, as universidades estaduais paulistas iniciaram em maio de 1994, uma forte greve cuja pauta constava, além dos itens referentes às questões salariais, melhoria das condições de trabalho, saúde e seguridade, um item reivindicando a transparência orçamentária e administrativa nas universidades. Neste último item da “Pauta Unificada de Reivindicações da Data-Base (maio) de 1994”, o *Fórum das Seis* reivindicava os seguintes pontos:

- a) completa transparência, com publicação mensal de balancetes, que especifiquem todas as receitas e despesas de cada uma das três universidades, incluindo todas as fundações de direito público e privado vinculadas à elas e suas unidades;
- b) divulgação, em prazo de 30 (trinta) dias com especificação de remunerações da relação de todos os docentes e funcionários ativos, inativos e em disponibilidade;
- c) divulgação, em prazo de 30 (trinta) dias, com especificação de condições, períodos, órgãos e remunerações, da relação dos docentes e funcionários: comissionados pelas universidades e atuando fora delas; comissionados por outras instituições atuando dentro das universidades. [...] <sup>115</sup>.

Para o *Fórum*, a posse dessas informações permitiria à comunidade universitária opinar, efetivamente, sobre questões importantes na universidade como, por exemplo, a expansão dos cursos nas instituições. O *Fórum* exigia total transparência e controle sobre os recursos recebidos, sobre a sua efetiva aplicação, além da avaliação dos procedimentos de gestão dos mesmos. Além disso, reivindicava a aprovação de uma *Lei Orgânica das Universidades* que, deveria definir critérios para expansão do ensino nas universidades públicas, contratação, carreira, avaliação e prestação de contas das universidades estaduais.

O *Fórum* além de questionar a forma “obscura” com que os reitores administravam os recursos públicos, desenvolveu um profundo conhecimento acerca do financiamento das universidades, com estudos sobre as suas receitas, principalmente, as decorrentes da

<sup>114</sup> Além desses itens o *Fórum das Seis* reivindicava junto aos Poderes Executivo e Legislativo, os seguintes pontos: a) aumento da dotação das universidades públicas paulistas para 11% da arrecadação do ICMS; b) aumento da dotação do ensino público fundamental e médio para 30% da arrecadação do ICMS; c) previsão de repasses especiais do governo do Estado sempre que necessário para efetivar a política de reposição salarial; d) combate efetivo à sonegação e à evasão fiscal. *MANUAL DA DATA BASE*. Só a mobilização melhora o salário. *Jornal do Fórum das Seis*, São Paulo, 1994.

<sup>115</sup> PAUTA Unificada de Reivindicações da Data-Base (maio) de 1994. *Boletim do Fórum das Seis*. São Paulo, 1994.

arrecadação do ICMS, sobre as estimativas de crescimento ou queda na arrecadação do imposto no Estado de São Paulo, os gastos com a folha de pagamento, custeio, etc. Isso permitiu, conforme relatado no *Jornal do Fórum* (1994), um confronto entre as análises realizadas pela entidade e a precariedade e discrepância dos dados do CRUESP.

Esse confronto foi muito significativo, pois a partir dele, os órgãos colegiados também passaram a se preocupar com as contas da universidade, ou seja, “com a transparência, concretizada na clareza sobre os recursos que entram nas três universidades, das agências de fomento, dos convênios e das fundações<sup>116</sup>”. Com relação às divergências quanto aos dados de financiamento das universidades, o CRUESP chegou a propor em 1994, apesar de não efetivar, a criação de uma comissão mista com as entidades para acompanhar a arrecadação do ICMS e lutar por mais recursos na LDO<sup>117</sup>.

Com a greve de 1994, os docentes conquistaram a conversão do salário em real, através da Unidade Real de Valor (URV) de 30/06/1994, abono de 18% e o comprometimento de 85% dos recursos orçamentários com os salários. As universidades conquistaram também o aumento da dotação orçamentária de 9% para 9,57% da cota parte líquida do ICMS. Apesar da reivindicação dos 11% para as universidades e os reitores terem negociado e fechado acordo com o governador sobre os 9,57%, o movimento considerou esse acréscimo uma conquista importante, fruto da luta e da capacidade de pressão das entidades e do *Fórum das Seis*, frente ao Executivo e à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo<sup>118</sup>.

O *Fórum* destacou ainda como vitória importante do movimento em 1994, o “crescimento inestimável da cultura política e administrativa da população universitária”<sup>119</sup>, fruto das discussões sobre o orçamento das universidades, sobre o ICMS e a LDO, que passaram a fazer parte do cotidiano da universidade.

Essas discussões também foram levadas para os órgãos colegiados, alargando o seu alcance, “usualmente envolvidos em disputas basicamente burocráticas”. O *Fórum* acrescentou em sua avaliação a importância da continuidade e ampliação do debate acerca da

---

<sup>116</sup> BALANÇO político da greve. *Jornal do Fórum das Seis*. São Paulo, p. 3, julho de 1994.

<sup>117</sup> Em reunião de negociação salarial realizada em 08 de junho de 2006, o Fórum reivindicou ao CRUESP a efetivação da *Comissão Conjunta* para discutir isonomia nas universidades estaduais, acordada em 1994 e jamais efetivada. Os reitores apresentam nessa reunião a proposta de constituição da Comissão Fórum- Cruesp para Acompanhamento da Arrecadação do ICMS, com reuniões mensais a partir de julho de 2006. Essa comissão se reuniu pela primeira no dia 17/08/06. A tarefa da Comissão é a de buscar analisar os aspectos comuns e os não comuns na administração das três universidades, visando um tratamento isonômico nas três universidades. CRUESP insiste nos 0,75% na data-base!!! *Boletim Fórum das Seis*, São Paulo, 08 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/Forum/2006/boletim/08062006.pdf>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2007.

<sup>118</sup> BALANÇO político da greve. *Jornal do Fórum das Seis*. São Paulo, p. 3, julho de 1994.

<sup>119</sup> BALANÇO político da greve. *Jornal do Fórum das Seis*. São Paulo, p. 3, julho de 1994.

gestão financeira das universidades para que, dessa forma, “[os] órgãos colegiados possam assumir seu verdadeiro papel de instâncias deliberativas dentro da universidade<sup>120</sup>”.

Com a autonomia de gestão financeira, o movimento docente passou a questionar a ausência dos órgãos colegiados na discussão do orçamento das universidades. No caso da UNESP, mesmo com a democratização das instâncias decisórias conquistada, no final da década de 1980, nem o Conselho Universitário (CO), nem o Conselho de Administração e Desenvolvimento (CADE) discutiam o orçamento da Instituição.

Essa situação se modifica com a crescente reivindicação por mais transparência nas contas da Universidade e, principalmente, com a presença de representantes da ADUNESP nos Conselhos. A greve de 1994 é considerada o marco histórico dessa mudança, pois foi em decorrência dela, que os orçamentos começaram a ser pautados nos órgãos colegiados da universidade.

Em 1995, o Conselho Universitário, pela primeira vez na história da UNESP, discutiu e aprovou efetivamente, e não apenas de modo formal, o orçamento para o exercício de 1996. Um orçamento que, segundo Vieitez (1996), além do controle de gastos, já apresentava alguns elementos de política administrativa.

Na Universidade Estadual Paulista, o orçamento é formulado nas Comissões do CADE, mas com a orientação predominante da Assessoria de Planejamento e Orçamento (APLO)<sup>121</sup>. Segundo Mendonça<sup>122</sup>, a discussão do orçamento pelos órgãos colegiados foi uma conquista muito importante para a comunidade universitária. Contudo, a falta de “quadros qualificados” constitui um problema sério, já que este debate envolve não apenas as questões mais amplas e política acerca do financiamento público, mas também um domínio técnico das questões referentes ao orçamento.

Tanto nos embates com o CRUESP durante as campanhas salariais, quanto nas disputas com o governo estadual por mais verbas para as universidades, a discussão sobre o orçamento envolve, sistematicamente, questões referentes à arrecadação do ICMS, as previsões de arrecadação da Secretaria da Fazenda, o Imposto consolidado, a Lei Kandir, as planilhas do CRUESP etc.

<sup>120</sup> GREVE nas Universidades. **Jornal do Fórum das Seis**, São Paulo, p. 3, jan. de 1995.

<sup>121</sup> As atribuições da APLO foram fixadas pela Resolução Unesp nº. 4, de 01/02/93. Suas atribuições consistem em: **a**ssessorar a Reitoria no planejamento, programação e desenvolvimento das atividades universitárias; **e**laborar e propor planos estratégicos de desenvolvimento da Universidade e as respectivas diretrizes orçamentárias; **e**laborar a proposta orçamentária da Universidade e definir as normas e procedimentos pertinentes à sua elaboração; **a**companhar e orientar o processo de elaboração e execução orçamentária em todos os níveis; **a**dministrar a programação financeira da Universidade; **C**oordenar a elaboração do plano de investimento da Universidade, definindo as normas e procedimentos pertinentes à sua execução em todos os níveis, e elaborar e/ou coordenar projetos específicos, na sua área de atuação, quando solicitado pelo Reitor. UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA”. Atribuições/ APLO. Disponível em: [http://unesp.br/aplo/int\\_conteudo\\_sem\\_img.php?conteudo=91](http://unesp.br/aplo/int_conteudo_sem_img.php?conteudo=91). Acesso em: 27 de maio de 2007.

<sup>122</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

Segundo Mendonça, em todas essas questões, principalmente, com relação às planilhas do CRUESP foi preciso muita pressão e negociação para que os reitores estabelecessem uma metodologia para o cálculo dos valores de comprometimento dos recursos com a folha de pagamento. Nesse caso, se as planilhas seriam por “mês de competência” ou “em fluxo de caixa”, prevaleceu a metodologia “fluxo de caixa”, defendida pelo *Fórum*<sup>123</sup>.

Os problemas aqui apontados reforçam a proposição de que a autonomia e a democracia requerem aprendizados políticos. A compreensão da estrutura tributária, das formas de recolhimento de recursos e da dinâmica de exposição de seus resultados, tudo concorre para o desfecho das lutas pela democratização dos recursos públicos.

O processo de discussão do orçamento das universidades implicou, em sua avaliação, um longo processo de aprendizagem. A comunidade universitária não se apropriou desse conhecimento técnico da noite para o dia, foram anos de embates nas negociações com o CRUESP, nas comissões da LDO, nos órgãos colegiados para que a comunidade universitária, através de seus representantes, aprendesse a discutir o orçamento.

Contudo, ressalta que, apesar da ampliação do debate sobre o orçamento, as entidades, particularmente a ADUNESP, ainda carecem de pessoal qualificado para essa discussão, sendo necessário a formação de “novos quadros” que dominem a estrutura do orçamento e a gestão financeira das universidades. Na opinião de Sueli Mendonça<sup>124</sup>, até mesmo a administração da Universidade necessita de quadros que dominem a discussão do orçamento, em reuniões dos órgãos colegiados percebe-se que, mesmo muitos diretores de unidades da UNESP não dominam o orçamento. Geralmente, os debates no CO são polemizados pelo reitor e a bancada da ADUNESP.

A autonomia de gestão financeira afetou, substantivamente, os sindicatos, portanto, as categorias de trabalhadores da universidade de um modo geral. A despeito dos problemas apontados por Mendonça<sup>125</sup>, as contas ficaram mais acessíveis e foram apropriadas, principalmente, pelas entidades sindicais que passaram a utilizá-las como instrumento importante na luta por mais verbas para as universidades. O impacto dessas lutas na vida docente é significativo. Apesar do avanço das políticas de restrição do financiamento estatal às instituições públicas de ensino superior foi possível assegurar uma relativa preservação dos salários nas universidades estaduais paulistas.

---

<sup>123</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>124</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>125</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

Com efeito, o principal impacto da autonomia na vida docente consistiu na relativa preservação dos salários nas universidades paulistas, enquanto os professores das instituições federais ficaram “08 anos a mingua sob FHC”, os trabalhadores (professores e técnicos administrativos) conseguiram perseguir a inflação. Notadamente, o salário nas instituições federais eram mais alto do que o das universidades estaduais paulistas, após esse período o salário das federais desabou, enquanto nas paulistas o salário se manteve “flutuando com recuperações mais próximas à inflação, sempre perdendo, mas bem mais próxima à inflação do que no âmbito federal”<sup>126</sup>. Em suma, a autonomia e a subvinculação de recursos (apesar de insuficiente o percentual de 9,57% do ICMS), foram positivas, pois criaram um marco dentro do qual as estaduais não estagnaram como as Instituições Federais de Ensino (IFES). Hoje, as três instituições possuem um orçamento que corresponde à quase metade do que é destinado a todas as universidades federais.

Ano após ano, desde a outorga da autonomia em 1989, os trabalhadores das universidades estaduais paulistas vêm lutando, seja para aumentar a dotação orçamentária destinada às universidades, seja para impedir retrocessos ou redução dos recursos para as instituições. Em 1995, por exemplo, mesmo tendo conseguido, no ano anterior, ampliar a vinculação de 9% para 9,57% do ICMS, o movimento enfrentou uma tentativa de redução dos recursos para as universidades.

O governador Mário Covas (1995-1998 e 1999-2001) encaminhou à assembléia Legislativa uma proposta de LDO para o ano seguinte que, apesar de manter o percentual de 9,57%, limitava os recursos “ao valor real global efetivamente desembolsado no ano de 1995”, ou seja, um congelamento dos recursos das universidades. Além disso, o governador não excluía da dotação fiscal das universidades, os repasses para projetos especiais. Para o *Fórum*, isso significava o fim da autonomia, pois o governo poderia vincular grande parte dos repasses orçamentários a projetos especiais de seu interesse e subtrair esses valores da dotação fiscal<sup>127</sup>.

Em maio de 1996, os docentes e servidores das três universidades e do Centro de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETPS) entram em greve. Na pauta do movimento, as reivindicações por reposição das perdas salariais dos últimos 12 meses (maio/1995 + 18%), definição de uma política salarial, transparência orçamentária e, novamente, 11% do ICMS para as universidades e 2% para o CEETPS. Conforme documento da ADUNESP (1996), essa greve foi marcada por fortes mobilizações nas universidades e nas ruas, a adesão massiva

---

<sup>126</sup> VIEITEZ, Candido Giraldez. Entrevista concedida a autora em 14 de fev. de 2007.

<sup>127</sup> FÓRUM DAS SEIS. São Paulo, 9 de maio de 1995.

dos estudantes garantiu grandes atos na Assembléia legislativa e nas reitorias das três universidades e, pela primeira vez em toda a sua história, a reitoria da UNESP paralisou as suas atividades.

Apesar da forte mobilização, o CRUESP concedeu apenas 7,63% de reajuste salarial, mas comprometeu-se a rever o reajuste em caso de crescimento da arrecadação. A pressão sobre o Legislativo durante a elaboração da LDO resultou em vitórias para o movimento: o descongelamento dos 9,57% e a retirada da pauta de votação da Assembléia Legislativa de uma emenda que instituía o ensino pago nas universidades públicas do Estado (ADUNESP, 1996, p. 24).

No ano de 1996, o *Fórum* também agiu junto à Assembléia Legislativa para impedir a redução de recursos em decorrência da aprovação no Congresso Nacional da Lei Complementar nº. 87/96 (Lei Kandir), que desonera o ICMS dos produtos exportados. Para compensar a perda de recursos decorrentes dessa medida, o governo federal repassa aos estados e municípios, montante equivalente de recursos para cobrir a renúncia fiscal.

O *Fórum* agiu rápido para evitar um “golpe” do governo estadual contra as universidades, já que o mesmo, não pretendia incluir, nos 9,57%, os recursos repassados pelo governo federal a título de compensação da desoneração do ICMS. Na prática isso significava uma redução de 0,44% na quota parte líquida do ICMS para as universidades. A partir deste momento, o *Fórum das Seis entidades* propõe incluir em seus objetivos a luta pela mudança na base de cálculo do repasse para as universidades, englobando não apenas o ICMS, mas toda a receita de impostos do estado, bem como a luta pela inclusão da dotação das universidades na Lei Orgânica do Ensino Superior<sup>128</sup>.

A ascensão das lutas sociais e dos trabalhadores pela democratização do país influenciou as mobilizações na universidade durante os anos de 1980. Vimos dessa forma, que as lutas pela democratização, autonomia e financiamento público das universidades propiciaram momentos significativos de reflexão e autogoverno na Universidade.

O avanço das políticas neoliberais nas duas últimas décadas (1990 e 2000) repercutiu nas formas de organização e resistência dos trabalhadores. O desemprego, a destruição dos direitos sociais e trabalhistas, o arrocho salarial e a precarização das relações de trabalho, bem como a cooptação, a perseguição e tentativas de destruição das formas de organização autônomas dos trabalhadores têm dificultado a mobilização e uma reação conjunta e de massa a essas políticas.

---

<sup>128</sup> LEI Orçamentária. Em defesa das universidades. **Boletim do Fórum das Seis**, São Paulo, 29 de out. de 1996.

As políticas neoliberais também alcançaram as universidades de forma dramática e têm impactado a organização e o movimento dos trabalhadores das instituições, comprometendo dessa forma, os avanços democráticos. As universidades estaduais paulistas conseguiram avançar em uma frente de luta importante que é atuação do *Fórum* na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Todos os anos, desde a autonomia, o *Fórum* vai a ALESP pressionar os deputados por mais recursos para a educação pública e para as universidades estaduais, e sempre que se conquistou o aumento da dotação orçamentária, essa conquista foi fruto das greves, da mobilização e da forte pressão exercida sobre o Legislativo e o Executivo.

Portanto, a mobilização e organização dos movimentos (docentes, técnicos e administrativos e estudantes), além da adoção das formas de lutas dos trabalhadores (greves, ocupações de reitorias, piquetes) têm assegurado capacidade de resistência<sup>129</sup>, particularmente das universidades paulistas, à perda de direitos, mas também a defesa do espaço público contra a sua privatização e mercantilização.

Não tenho a intenção de reconstituir e esgotar todos esses momentos na trajetória da UNESP, mas destacar aqueles mais significativos desses embates. Neles, mais uma vez, a greve se apresenta como principal instrumento de luta dos trabalhadores. Foi assim, em 2000, com a forte reação da comunidade universitária à política de arrocho salarial e ausência de transparência das reitorias quanto aos recursos recebidos.

Os trabalhadores responderam com greve à tentativa do CRUESP de implantar “políticas não lineares” de reajustes salariais para trabalhadores ativos e aposentados e de “valorização em pecúnia” diferenciada e definida de acordo com a capacidade financeira de cada uma das três universidades, ou seja, o fim da isonomia salarial entre ativos e aposentados e entre as três universidades (WOISKI; BARBOSA & MENDONÇA, 2002).

A mobilização foi intensa nas universidades públicas e no CEETPS. Os três segmentos da comunidade universitária participaram ativamente dos atos, vigílias, seminários e reuniões conjuntas dos comandos de greve. Essas atividades contaram com a presença maciça dos estudantes que, segundo os autores, perceberam a “greve não apenas como instrumento de luta por melhoria de salários, mas ainda como meio de defesa de uma universidade pública de qualidade” (WOISKI; BARBOSA & MENDONÇA, 2002, p. 128).

Como resultado dessa mobilização, o CRUESP recuou em sua política de destruição da isonomia, indicando que uma possível proposta de reajuste salarial às entidades do *Fórum*,

---

<sup>129</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

assim como qualquer abono oferecido seria extensivo às três universidades, incluindo funcionários e docentes aposentados<sup>130</sup>.

Após dois meses de greve o movimento avaliou que os esforços e mobilizações da comunidade universitária resultaram em conquistas econômicas importantes: índice de reajuste para a data-base em 11,25%; compromisso de incorporar o abono de 3,75%, a partir de janeiro de 2001; uma fórmula para reajuste salarial em outubro de 2000, na ordem de 2% a 4% com um possível fundo residual para 2001, dependendo do comportamento da arrecadação do ICMS; criação de Comissão Conjunta de Acompanhamento de Arrecadação do ICMS, composta de 14 membros, sendo, sete membros indicados pelas Universidades e sete membros indicados pelo *Fórum das Seis*.

Do ponto de vista político a greve também foi considerada vitoriosa. A forte e articulada participação de docentes, de alunos e funcionários na greve demonstrou à sociedade a importância da universidade, os riscos e problemas que têm enfrentado. A defesa da universidade associou-se à luta mais geral contra o desmantelamento dos serviços públicos patrocinados pelos governos. Essa luta conjunta resultou, não apenas na realização de grandes manifestações do funcionalismo público em greve, mas também na construção de espaços de discussão e articulação de iniciativas contra a privatização e retirada de direitos como, por exemplo, a criação em vários municípios do estado de São Paulo dos “Fóruns Municipais em Defesa dos Serviços Públicos”. A greve propiciou, na avaliação dos docentes, “um ganho real na consciência coletiva, produzindo ações e reflexões [...] que ainda darão muitos frutos, contrapondo-se, na prática, ao projeto neoliberal de destruição dos serviços públicos” (WOISKI; BARBOSA & MENDONÇA, 2002, p. 131).

Assim, as lutas para garantir o funcionamento público das universidades, em particular, a exigência de vinculação de recursos financeiros necessários à sua manutenção e expansão com qualidade, a definição de uma política salarial que valorize os seus trabalhadores, a defesa de medidas que façam avançar o autogoverno (como as eleições diretas para os seus dirigentes), a luta para manter a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, como já mencionado, podem se elevar de uma dimensão econômico-corporativa para uma esfera ético-política, e assim, frear o avanço das contra-reformas neoliberais.

As universidades públicas estão submetidas aos processos de desconstrução dos direitos sociais e de afirmação do privado-mercantil sobre o público que são essenciais à

---

<sup>130</sup> REITORES comparecem despreparados à reunião com o Fórum das Seis. **Boletim da ADUNICAMP**. Campinas, n. 7, 24 de abril de 2000. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/>. Acesso em: 21/02/2007.

criação de melhores condições para a reprodução do padrão hegemônico de poder do capital. A recente reforma da previdência social é bastante significativa desse processo. Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, recém empossado presidente da República, eleito pela grande maioria do povo brasileiro como uma alternativa popular ao projeto neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, encaminhou ao Congresso Nacional a sua proposta de reforma da previdência, a rigor, no mesmo sentido do que vinha fazendo Cardoso, claramente contrária aos direitos dos trabalhadores do serviço público.

A proposta de Emenda a Constituição – PEC nº. 40/03 – visava acabar com a aposentadoria integral dos servidores públicos, instituindo cobrança previdenciária de 11% para aposentados, além de reduzir 30% dos valores das pensões, criava também os fundos de pensão, atendendo, primordialmente, aos interesses do capital financeiro nacional e internacional, ávido por se apossar do rico filão da previdência pública.

O governo Lula, com o discurso de que a reforma era absolutamente necessária para por fim ao suposto rombo ou *déficit* existente nas contas públicas e, com isso, alavancar a economia do país, não apenas aprofundou a reforma neoliberal da previdência realizada em 1998 por FHC<sup>131</sup>, como também criou e/ou melhorou as condições para ampliação dos lucros, principalmente, dos banqueiros e de grupos interessados em administrar a previdência privada (fundos de pensão) dos servidores públicos.

Em maio de 2003, várias categorias do funcionalismo público, inclusive docentes e servidores das universidades federais, paralisaram por dois dias suas atividades em protesto contra a reforma da previdência do governo Lula. Após várias manifestações, incursões no parlamento, atos públicos e mobilizações nos estados, os servidores federais iniciaram, em 08 de julho, greve por tempo indeterminado pela retirada da PEC 40/03 do Congresso Nacional. A greve evidenciou o caráter nefasto da reforma para os direitos de todos trabalhadores do serviço público. Nos estados e municípios, os governantes aguardavam ansiosos a aprovação da PEC 40/03 para implementar reforma semelhante em sua esfera administrativa.

No caso do estado de São Paulo, o governador Geraldo Alckmin antecipa a reforma e publica, em 20 de maio de 2003, lei complementar instituindo para o funcionalismo estadual cobrança de mais 5%, além dos 6% para o Instituto de previdência do Estado de São Paulo

---

<sup>131</sup> O governo FHC aprovou em 1998, a Emenda Constitucional 20/98 que instituiu regimes previdenciários complementares, para servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, reduziu o teto de contribuição e de aposentadoria do setor privado de 20 salários mínimos para 10 e desatrelava do salário mínimo. A EC 20/98 aumentou o tempo de contribuição e a idade para aposentadoria no setor privado e estabeleceu regras de transição para idade mínima de aposentadoria no serviço público. Essas medidas e as ameaças de impor uma reforma da previdência para os servidores públicos impactaram drasticamente as universidades com a evasão de centenas de professores e servidores que se aposentaram com receio de perder os direitos já adquiridos.

(IPESP) e dos 2% para o Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE), sob o argumento de necessidade de recursos para manter viável o sistema previdenciário do estado<sup>132</sup>.

Os docentes e servidores das universidades estaduais paulistas denunciaram a medida do governador como mais uma tentativa de subtrair às universidades os já insuficientes recursos que a comunidade universitária, ano após ano, vem lutando para aumentar e/ou assegurar na LDO. Conforme documento da ADUNICAMP, o governador encontrou, dessa forma, um “modo matreiro de diminuir o repasse de recursos para as Universidades Públicas, pois esse dinheiro será reincorporado ao orçamento do Estado; assim, algo em torno de 4% da quota-parte do ICMS destinado às três universidades voltará aos cofres centrais”. Na justificativa da lei complementar nº. 943/03, o governador deixava claro que a cobrança de 5% era apenas o primeiro passo da reforma previdenciária no estado e que os demais aguardariam a aprovação do projeto de Reforma da Previdência apresentado pelo governo federal<sup>133</sup>.

As universidades públicas paulistas participaram e engrossaram o movimento contra a reforma da previdência do governo federal e do governo estadual. Em agosto de 2003, as três universidades entraram em greve<sup>134</sup> considerando que tanto a PEC 40/03, quanto a lei 943/03, representavam um “enorme esbulho”. A primeira por retirar direitos, confiscar rendimentos, privatizar a Previdência e destruir o serviço público. A segunda por impor aos salários nas universidades estaduais um confisco adicional de 5%<sup>135</sup>.

Com um forte esquema de segurança para impedir a presença dos servidores em greve e as manifestações contrárias à votação da PEC, a Câmara dos Deputados aprovou na madrugada o dia 06 de agosto, em primeiro turno, a PEC 40/03. O governo mostrou toda a sua intransigência se recusando a dialogar com as entidades em greve, a direção do Partido dos Trabalhadores expulsou e ameaçou expulsar os deputados e senadores do Partido caso votassem contra a reforma, nenhuma proposta de emenda foi incorporada ao texto da PEC.

---

<sup>132</sup> COMO Transformar 14,45% em 8,72% . Reforma da previdência já atinge o seu bolso! E come 5% do seu salário!!! Boletim da ADUNICAMP. Campinas, n. 14, 26/05/2003. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/>. Acesso em: 25 de fev. de 2007.

<sup>133</sup> “No plano federal, estão em curso diversas providências atinentes à reforma da Previdência, cujo desfecho repercutirá, como é evidente, em toda a Federação. O Estado de São Paulo, todavia, atento à necessidade de promover, no âmbito de sua competência, o ajuste do sistema previdenciário de seus servidores, não pode furtar-se ao dever de implementar regras tendentes à consecução dessa finalidade.” Geraldo Alckmin, governador de São Paulo, Diário Oficial, 20/5/2003. TEIXEIRA, Almir. O (mau) exemplo do IPESP. São Paulo, **Revista da ADUSP**, n. 30, jun. 2003. p. 95. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/revista/30/Default.htm>. Acesso em: 25 de fev. 2007.

<sup>134</sup> A UNICAMP e a UNESP entraram em greve no dia 06/08 e a USP no dia 11/08/2003.

<sup>135</sup> INFORMATIVO ADUSP. São Paulo, n. 145, 22 de ago. de 2003. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/145/inf14501.htm>. Acesso em: 26 de fev. 2007.

Assim, os textos aprovados em primeiro e segundo turnos de votação na Câmara dos Deputados mantiveram praticamente inalterada a proposta original do governo.

Os docentes das instituições federais de ensino superior e das universidades estaduais paulistas permaneceram em greve até a votação em segundo turno da PEC 40/03. Com a aprovação da proposta do governo, as dificuldades de sustentação da greve durante a tramitação da PEC 67/03 no Senado se ampliaram. Diante desse quadro desfavorável, o Comando Nacional de Greve do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino superior (CNG/ANDES-SN) indicou a suspensão greve<sup>136</sup>.

Na avaliação dos docentes da USP, a greve deixou clara a insatisfação e contrariedade do movimento docente em relação às reformas propostas pelo governo Lula da Silva. A greve também “impulsionou o debate interno na universidade”, a comunidade docente, discente e de funcionários estava agora “muito mais consciente dos graves problemas que a PEC 40B/03 (e o desconto de 5% que o governo Alckmin, de modo oportunista, aproveitou para instituir) poderá trazer às nossas condições de vida e ao futuro dos serviços públicos e das universidades em particular”<sup>137</sup>.

O movimento continuou a luta contra a aprovação da PEC 67/03 no Senado Federal. O Fórum das Seis, o CRUESP, os conselhos universitários e várias congregações da USP, da UNICAMP e da UNESP, intelectuais renomados aprovaram moções de repúdio e manifestos alertando os senadores quanto aos danos que a reforma causaria ao serviço público brasileiro e, particularmente, às universidades públicas. Apesar da greve e das manifestações dos servidores, o Senado aprovou, em segundo turno, no dia 11/12, a PEC 67, a contra-reforma da Previdência<sup>138</sup>.

No âmbito estadual, as entidades dos servidores públicos de São Paulo entraram com mandato de segurança contra a Lei Complementar nº. 943/03 que instituía a cobrança de mais

<sup>136</sup> ANDES-SN. Documento de Avaliação. Greve Unificada dos SPF de 2003: Início de um Novo Tempo para a Classe Trabalhadora Brasileira. Brasília, 2003. Disponível em [http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/conflitos/area\\_trabalho/0097.pdf](http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/conflitos/area_trabalho/0097.pdf). Acesso em 26/02/2007.

<sup>137</sup> INFORMATIVO ADUSP. São Paulo, n. 145, 22 de ago. de 2003. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/145/inf14501.htm>. Acesso em: 26 de fev. 2007.

<sup>138</sup> Para impedir a discussão de emendas e aprovar a PEC 67/03 na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, a base governista propôs uma *PEC Paralela*, com as alterações que o governo aceitava fazer na reforma. Com isso os senadores evitavam mudanças no texto da PEC 67/03, o que poderia implicar nova discussão e votação na Câmara. A intenção era a de votar e promulgar o texto da reforma aprovado pelos deputados. Quanto à *PEC Paralela*, essa por conter proposições não apreciadas pelos deputados seria remetida à Câmara para discussão. Os partidos da oposição questionaram esse expediente dos governistas temendo que a emenda paralela não fosse votada pelos deputados. A *PEC Paralela* altera pontos polêmicos como as regras de transição para aposentadoria dos servidores, a taxaço de inativos, a paridade nos reajustes dos servidores da ativa e aposentados e o sub-teto dos servidores nos Estados. ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO S. SIND. Encarte Previdência. Rio de Janeiro, 20 de out. de 2003. Disponível em: <http://www.adufrj.org.br/>. Acesso em: 26 de fev. de 2007.

5% para o IPESP. O funcionalismo público estadual contestou essa cobrança alegando a sua inconstitucionalidade, já que a mesma não se inseria no sistema de previdência social, mas tratava de um confisco adicional aos servidores, violando, entre outros, o princípio da irredutibilidade de vencimentos. A Lei simplesmente impunha uma alíquota, demonstrando unicamente o seu fim arrecadatório, não instituindo um sistema de previdência, pois os recursos seriam destinados aos cofres do Estado e não ao IPESP<sup>139</sup>.

A justiça estadual concedeu às entidades representativas dos docentes das três universidades estaduais liminares contra a Lei Complementar n.º. 943/03. Essas liminares mandavam suspender o desconto, até que cada processo fosse julgado em definitivo, e definida a sentença de mérito da ação. Contudo, o governo do Estado conseguiu cassar as liminares impetradas pelos docentes e demais entidades do funcionalismo público.

A batalha judicial contra o confisco dos 5%, além da cobrança previdenciária dos servidores aposentados prosseguiu. O governo do Estado na tentativa de por fim às contestações jurídicas dos servidores promulgou a Lei 954/04, alterando algumas das regras anteriormente estabelecidas na Lei 943/03. Com isso, o confisco de 5% passou a ser enviado ao IPESP (que passou a ser atrelado ao Tesouro do Estado), também foi vinculada a contribuição dos 5% à contribuição de 6%, inclusive para os aposentados<sup>140</sup>.

Cabe destacar ainda, a edição do Decreto Lei n.º. 48.034/03 que isenta o pagamento de ICMS na aquisição de bens, mercadorias ou serviços por órgãos da Administração Direta, suas Fundações e Autarquias. Mais um golpe nos recursos das universidades, pois considerando o poder de compra do Estado de São Paulo, certamente, mais redução na arrecadação do ICMS, conseqüentemente, menos recursos para a educação e saúde públicas<sup>141</sup>.

Em suma, o ano de 2003 foi marcado por grandes mobilizações, particularmente, a dos trabalhadores do serviço público contra a reforma da previdência social imposta pelo governo Lula da Silva e os seus desdobramentos nos estados e nos municípios. A eleição e posse de um presidente da República, cujo partido, pelo menos em sua origem, esteve vinculado às lutas sociais dos trabalhadores foram vistas como motivo de esperança para a reversão do dramático quadro de desigualdades e injustiça social aprofundado pelas políticas de ajuste

<sup>139</sup> JUSTIÇA recebe nesta semana da Adusp que contesta “confisco” de Alckimin dos 5%. **Informativo ADUSP**. São Paulo, n. 151, 15 de dez. 2003. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/151/inf15304.htm>. Acesso em: 26 de fev. 2007.

<sup>140</sup> ADUSP bancará ação de aposentados contra desconto. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 159, 19 de abril 2004. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/159/inf15304.htm>. Acesso em: 27 de fev. 2007.

<sup>141</sup> GOLPE de Alckmin abala arrecadação do ICMS. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n.º. 162, 1º de junho 2004. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/162/inf15304.htm>. Acesso em: 27 de fev. 2007.

estrutural neoliberal do governo FHC. Entretanto, o governo Lula mostrou-se não apenas submisso aos acordos e recomendações do FMI e do Banco Mundial, tal como o seu antecessor, mas assumiu com perfeição o papel de agente transformista ao submeter o PT e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) à ordem dominante.

O relato das lutas travadas nas universidades pela conquista da democracia e da autonomia, pela manutenção dos direitos e por mais verbas públicas para a educação, apesar de extenso é fundamental para compreendermos as constantes tensões entre, de um lado, o Estado, particularizado pelos interesses do capital, e a sua incessante busca por melhores condições de reprodução e lucratividade e, de outro, as lutas pela constituição do espaço público.

As universidades públicas têm se defrontado com essas tensões que, também se traduzem na oposição entre a busca e/ou manutenção da autonomia universitária, e o seu contrário, ou seja, a heteronomia inscrita na subordinação da universidade aos governos e ao mercado. O presente estudo sustenta que tem sido este, nos últimos anos, o cenário no qual se desenrola as lutas nas instituições universitárias. Sejam elas, por melhores salários e condições de trabalho, concursos públicos e/ou carreira, aumento da dotação orçamentária etc., ou contra as reformas neoliberais dos governos que se sucedem desde Collor de Mello.

É neste escopo que está inserida, por exemplo, a greve de 2004 nas estaduais paulistas, as pressões junto aos poderes Executivo e Legislativo para aumentar de 9,57% para 11,6% o percentual da quota parte do ICMS do Estado destinado às universidades estaduais, bem como para assegurar na Constituição do Estado a vinculação de, no mínimo, 9,57% da receita de impostos para as universidades estaduais.

A greve de 2004 foi deflagrada diante da intransigência do CRUESP em não apresentar uma proposta de reajuste e recomposição salarial, bem como de uma política salarial para os docentes e servidores das universidades e do Centro Paula Souza. O Conselho dos Reitores alegava ausência de recursos disponíveis para garantir a correção salarial dos servidores, em especial em virtude da queda na arrecadação do ICMS e do já elevado comprometimento do orçamento das instituições com a folha de pagamentos. Atribuía também a responsabilidade pela impossibilidade de concessão de reajuste na data-base (índice zero de reajuste) a diminuição do repasse da Lei Kandir, o reajuste salarial concedido no ano anterior, a necessidade de contratação de professores e funcionários para repor as

aposentadorias, a diminuição das reservas financeiras das universidades e o pagamento de precatórios<sup>142</sup>.

O *Fórum das Seis* contestou a argumentação do CRUESP demonstrando que tal medida ampliaria ainda mais perdas salariais já acumuladas ao longo dos anos e, mais recentemente, em decorrência do “confisco previdenciário” de 5%. Ao contrário do que afirmava os reitores, o ICMS havia crescido, sinalizando uma arrecadação superior ao previsto pelo governo para o ano de 2004. Para o *Fórum*, o arrocho salarial era a forma que os reitores encontraram para financiar a expansão de vagas nas universidades<sup>143</sup>.

O movimento respondeu à intransigência do CRUESP deflagrando uma greve que durou mais de 60 dias. Conforme relatado em documento da ADUNICAMP, somente após 62 dias de greve ocorreram negociações de fato com o *Fórum*, “quando então os reitores assumiram a condição de representantes da comunidade das três Universidades Públicas Paulista, e não meros porta-vozes do governador ‘Zeroaldo’ Alckmin e executores de sua política eleitoreira de expandir vagas e campus das universidades e do Centro Paula Souza, arrancando os recursos dos salários dos professores e funcionários”. Depois de dois meses de greve os reitores apresentaram uma “proposta de reposição da inflação dos últimos doze meses mais uma política salarial”<sup>144</sup>.

A ADUNICAMP considerou vitoriosa a greve de 2004. Conforme informe da entidade, o CRUESP concedeu reajuste de 4,18%, reduzindo dessa forma, as perdas salariais. Do ponto de vista político, a greve também foi considerada vitoriosa, pois “a articulação da reivindicação salarial à luta por mais recursos para as Universidades Públicas e para o Centro Paula Souza teve uma [grande] visibilidade na mídia [...]”, mostrando, mais uma vez, à sociedade os prejuízos que a falta de recursos causam à educação pública de qualidade<sup>145</sup>.

Ainda segundo este documento, as entidades durante as incursões à Assembléia Legislativa “descobriram” que o desconto de parcela do ICMS para a habitação antes do cálculo da quota-parte das universidades foi declarado ilegal pelo Superior Tribunal Federal (STF) desde setembro de 2002, e que mesmo assim, o governo continuou “confiscando aproximadamente 1,5% do orçamento de cada uma das três universidades”. O movimento levou os reitores a reconhecerem que o Decreto 48.034/03 que isentava de ICMS as compras

<sup>142</sup> CRUESP diz: “Reajuste é ZERO”. *Jornal do Fórum das Seis*. São Paulo, 10 de maio de 2004. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/Forum/2004/boletins/Boletim100504.pdf>. Acesso em: 27 de fev. 2007.

<sup>143</sup> CRUESP diz: “Reajuste é ZERO”. *Jornal do Fórum das Seis*. São Paulo, 10 de maio de 2004. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/Forum/2004/boletins/Boletim100504.pdf>. Acesso em: 27 de fev. 2007.

<sup>144</sup> CONQUISTAS e lições de uma greve vitoriosa. *Boletim Especial da ADUNICAMP*. Campinas, São Paulo, nº. 18, 16 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/>. Acesso em: 27 de fev. de 2007.

<sup>145</sup> CONQUISTAS e lições de uma greve vitoriosa. *Boletim Especial da ADUNICAMP*. Campinas, São Paulo, n. 18, 16 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/>. Acesso em: 27 de fev. de 2007.

dos órgãos estaduais não beneficiava as universidades, mas ao contrário, reduzia em aproximadamente 4% os recursos do orçamento das universidades. As entidades já haviam denunciado essa situação, porém ignorada pelo CRUESP<sup>146</sup>.

A entidade também avaliou como aspecto positivo da greve, a repercussão das denúncias acerca da política de expansão das universidades, realizada sem recursos e “às custas do sucateamento e do arrocho salarial”. O reconhecimento do *Fórum das Seis*, como instância importante na organização e articulação de lutas conjunta dos docentes, dos servidores e estudantes das universidades e do Centro Paula Souza foi considerado um ganho político importante da greve de 2004.

Conforme já ressaltado, desde a instituição da autonomia em 1989, o movimento docente vem reivindicando mais recursos para o financiamento das universidades. A referência para este aumento são os valores destinados às instituições antes da autonomia e calculados em torno de 12%. Ano após ano, o movimento vem lutando pela majoração dos atuais 9,57%, conquistados em 1994, para 11,6% do ICMS (total do ICMS quota-parte do Estado sem os valores descontados para a habitação), pelo estabelecimento de percentual de 2,1% do ICMS para o CEETPS, e vinculação de 31% da receita de impostos do Estado para a educação básica. Em 2004, apesar da mobilização e repercussão da greve, o percentual de 9,57% foi mantido e todas as emendas que o *Fórum* apresentou a LDO foram rejeitadas pelos deputados estaduais.

Em 2005, o movimento logrou importante vitória na LDO/2006. Depois de 12 anos, o relatório da Lei de Diretrizes Orçamentárias contemplava aumento de verbas para todos os níveis do ensino público. Conforme avaliação do *Fórum*, apesar das emendas não contemplarem a totalidade das reivindicações das entidades<sup>147</sup>, elas representaram “indiscutível avanço em relação à situação vigente”. Foram aprovadas as seguintes emendas: aumento para 10% no percentual de repasse da quota-parte líquida do ICMS para as Universidades (sem o desconto da habitação, considerado ilegal); destinação às três

---

<sup>146</sup> CONQUISTAS e lições de uma greve vitoriosa. **Boletim Especial da ADUNICAMP**. Campinas, São Paulo, n. 18, 16 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/>. Acesso em: 27 de fev. de 2007.

<sup>147</sup> O Fórum reivindicava a promulgação de Lei destinando, no mínimo, 9,57% da receita de impostos do Estado para as universidades estaduais e as seguintes emendas à LDO: a) Emenda de 11,6% e 10,6% do ICMS para as universidades estaduais e 2,1% do ICMS para o Centro Paula Souza; b) Emenda destinando mais recursos públicos à Educação, em todos os níveis e modalidades: no mínimo 33% da receita de impostos; c) Emenda supressiva do Art. 29 do Projeto do Executivo que impõe o pagamento da parte patronal do IPESP sob pena de haver desconto na fonte deste montante dos repasses às universidades; d) Emenda ao Art. 4 do projeto do Executivo, que trata do repasse de verbas às Universidades Estaduais, garantindo o não desconto do montante da habitação. MAIS uma jornada histórica na ALESP. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 190, 17 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/190/inf19002.htm>. Acesso em: 28 de fev. 2007.

universidades de 10% da quota-parte do Estado da Lei Kandir; 1% do ICMS para o Centro Paula Souza; aumento de 30 para 31% da receita de impostos para a Educação Básica; supressão do artigo 29 da proposta de LDO (impõe o pagamento da quota patronal do IPESP às universidades). Centenas de estudantes, funcionários e docentes da UNESP, USP, UNICAMP e Centro Paula Souza acompanharam no plenário da Assembléia Legislativa essa vitória histórica da educação pública no Estado de São Paulo<sup>148</sup>.

A presença das emendas no relatório final da LDO resultou da disposição do *Fórum* em lutar, todos os anos, por mais verbas para o ensino público. No ano de 2005, a Comissão de Orçamento e Finanças da ALESP realizou audiências públicas descentralizadas no Estado, o *Fórum* indicou a participação nessas audiências, e tentou montar uma estratégia que, embora não conseguindo cobrir adequadamente todas as reuniões foi muito importante para a inclusão das emendas no relatório da Comissão. As entidades, principalmente, o SINTEPS, que participou de todas as reuniões, conseguiram, dessa forma, apresentar as reivindicações das universidades e do Centro Paula Souza<sup>149</sup>.

O *Fórum* também atribuiu a vitória na LDO à mudança de correlação de forças na ALESP. Naquele momento, segundo Mendonça (2007) havia um “racha entre o PSDB e o PFL”, com isso, a bancada do Partido da Frente Liberal (PFL) assumiu uma posição independente em relação ao Palácio dos Bandeirantes e ocupou os principais cargos da Assembléia (presidência da ALESP, relatoria da LDO e presidência da Comissão de Finanças e Orçamento). O movimento contou ainda com o apoio dos deputados da bancada do PT. Além disso, conforme relatado em documento da entidade, “pela primeira vez na história do CRUESP, [...] os reitores acompanharam o Fórum das Seis numa negociação por maiores repasses para as universidades”<sup>150</sup>.

O *Fórum* organizou ato público na Assembléia Legislativa no dia 17 de julho pela manutenção da emenda da educação na LDO e repudiando possíveis vetos do governador Geraldo Alckmin. Contudo, o governador ignorou esses apelos e vetou o artigo 4º da LDO, retirando os 10% e o 1% do ICMS, das universidades e do Centro Paula Souza, respectivamente, e, os 31% da receita de impostos para a educação em geral. Apesar da repercussão negativa do ato do governador, principalmente, após deflagração de greve nas

<sup>148</sup> VITÓRIA histórica na Comissão de Finanças e Orçamento. Boletim da ADUNESP. São Paulo, n. 10/05, 1º de julho de 2005. Disponível em: [http://www.adunesp.org.br/secretaria/boletins/boletins\\_05/Boletim%20nº%2010-05.pdf](http://www.adunesp.org.br/secretaria/boletins/boletins_05/Boletim%20nº%2010-05.pdf). Acesso em: 28 de fev. 2007.

<sup>149</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>150</sup> AÇÕES do Fórum das Seis na ALESP. **Boletim Especial FÓRUM DAS SEIS**. São Paulo, 15 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/Database/campanhas/2005/Boletim150605.pdf>. Acesso em: 28 de fev. 2007.

universidades pela derrubada do veto e da forte repressão policial às manifestações públicas contra o governador, a ALESP, no dia 28 de setembro de 2005, em sessão extraordinária, e com votação simbólica manteve o veto às emendas da educação.

No ano seguinte, ou seja, em 2006, a história se repete. De um lado, a movimentação das entidades do *Fórum* na data-base da campanha salarial (abril/maio) e os enfrentamentos ao CRUESP para assegurar reajuste dos salários, ou pelo menos, para impedir e/ou diminuir as perdas de um ano para o outro. De outro lado, porém paralelamente, as mobilizações na ALESP para garantir a dotação orçamentária para as universidades e aprovação das emendas do *Fórum* (33% da receita de impostos para a educação básica, 11,6% do ICMS para as universidades e 2,1% para o Centro Paula e Souza).

Como no ano anterior, a longa batalha travada na ALESP foi novamente vitoriosa. No dia 29 de agosto de 2006, por 7 votos a favor e 2 contra, o relatório do deputado Edmir Chedid (PFL) foi aprovado na Comissão de Finanças e orçamento. O relatório contemplava as emendas que alteravam o financiamento da educação pública no Estado. Foram incluídas na LDO/2007: aumento de 9,57% para 10,43% do ICMS, incluindo a parcela proveniente da dívida ativa e parcela correspondente da Lei Kandir para as universidades estaduais (o adicional de 0,43% destinado à expansão das universidades públicas); 1% do ICMS para o Centro Paula Souza; e, 31% do total da receita de impostos e das transferências da União (Fundo de Participação dos Estados e Lei Kandir) para a Educação Básica. O relatório da LDO com as emendas aprovadas foi publicado no Diário Oficial do Estado, no dia 6 de setembro, depois de “uma pressão insistente” do *Fórum*<sup>151</sup>.

Somente no final do ano (15 de dezembro), os deputados estaduais, por acordo de lideranças, votaram no plenário da Assembléia o relatório aprovado na Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) e referendaram as emendas aprovadas para a educação. Mais uma vez, o *Fórum* convoca a comunidade universitária e os reitores a pressionarem o governo pela manutenção da LDO aprovada na Assembléia Legislativa. Repetindo a política de descaso e sucateamento da educação básica e superior públicas de Alckmin, Cláudio Lembo (governador em exercício) vetou, no último dia de seu mandato e após consultar o governador eleito José Serra, as propostas de mudanças no financiamento da educação<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> GOVERNO perde votação da LDO-2007 na CFO. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 221, 11 de setembro 2006. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/221/inf22101.html>. Acesso em: 28 de fev. 2007.

<sup>152</sup> SAI LEMBO, entra Serra. Ocaso e alvorada preocupantes. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 229, 05 de fevereiro 2007. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/229/inf22906.html>. Acesso: 28 de fev. 2007.

Com o intuito de pressionar os deputados pela derrubada dos vetos à LDO, o Fórum das Seis se reuniu diversas vezes e desenvolveu intensas atividades na ALESP. A entidade avaliou, contudo, que o Executivo estadual tentaria impor a sua LDO-2007, que não contemplava o acréscimo de recursos para a Educação em geral, incluindo as universidades e o Centro Paula Souza, além de prever o eventual contingenciamento de recursos para programas e ações relativos a todas as áreas sociais. Nessa avaliação, reconhecia que a situação teria ficado mais “dura”, pois o governo teria conseguido recompor sua base de sustentação e, por certo, pretendia votar a Lei Orçamentária Anual (LOA-2007) que convém ao governo em rito sumário, ou seja, sem discussão em audiências públicas e talvez sequer com debate efetivo em plenário<sup>153</sup>.

O Fórum das Seis participou de audiência pública promovida pela Comissão de Educação da ALESP quando foram discutidos os decretos do governo do Estado para o ensino superior; o contingenciamento de recursos das universidades, consignados na LDO e na LOA de 2006; e o decreto que veda a admissão ou contratação de pessoal no Estado por tempo indeterminado. Apesar dos esforços realizados nesses eventos e nas inúmeras conversas com deputados, não foi possível garantir que a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) discutisse os vetos do Executivo à LDO-2007 aprovada pela ALESP. O relatório mantinha apenas os 9,57% do ICMS (mais Lei Kandir), os representantes do Fórum ainda insistiram para que fossem incluídos os recursos equivalentes aos 0,43% do ICMS correspondentes à expansão de vagas. Mas, “de volta ao passado de total submissão ao Executivo”, a CFO da Assembléia Legislativa aprovou por maioria de votos, no dia 22/02 após o carnaval, parecer de interesse do governador José Serra para a LOA-2007. O presidente da CFO, deputado Caldini Crespo (PFL), e os demais membros governistas descartaram apreciar os vetos de Lembo/Serra aos dispositivos da LDO que aumentavam os recursos para a educação pública e outros setores do serviço público<sup>154</sup>.

As duas vitórias conseguidas em 2005 e 2006, só foram possíveis, conforme sustenta Mendonça<sup>155</sup>, devido às mobilizações, “às idas, todas as semanas à Assembléia Legislativa, marcando ponto, senão todo mundo, uns três ou quatro pelo Fórum”. Mesmo com “o refluxo dos movimentos” essas duas vitórias são frutos da greve de 2004. É indubitável que as conquistas na ALESP se devem ao movimento organizado e não à articulação política dos

---

<sup>153</sup> TODOS à ALESP, por mais recursos para a educação! **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 230, 27 de fevereiro 2007. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/230/inf23006.html>. Acesso 06 de maio 2007.

<sup>154</sup> CFO, novamente governista, ignora vetos à LDO. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 230. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/230/inf23002.html>. Acesso em: 06 de maio de 2007.

<sup>155</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

reitores. Estes, segundo a Mendonça, “não se colocam de uma forma política, nem para negociar (...) eles não estão sabendo aproveitar de uma forma institucional para as três universidades (...) o peso que efetivamente as universidades têm”.

Quanto ao *Fórum*, o acúmulo de todos estes anos de luta pelo financiamento da educação pública é imensurável. Com o domínio da discussão sobre as “finanças do Estado (...) da habitação fazer parte do ICMS”, mais ainda, o *Fórum* entende que se vier uma reforma tributária “vai tudo por água a baixo”, assim, o movimento luta por uma *Lei Orgânica do Ensino Superior* que estabeleça percentuais ligados à arrecadação geral de impostos do estado, pois no Decreto da autonomia o percentual é sobre o ICMS e, apesar dele representar 90% da receita do estado, o fato do Decreto vincular apenas o ICMS para o financiamento das universidades, se o mesmo vier a ser extinto e/ou substituído por outro imposto, essa vinculação poderá tornar-se inválida. Com isso, desde a autonomia, ano após ano, o *Fórum* vai a ALESP lutar por mais verbas para educação pública “vai não só pela questão salarial”, mas pela sobrevivência da educação pública, por seu financiamento, “não é salarial, não vamos lá lutar por salários, os fatos da luta mostram a direção [...]”,<sup>156</sup>.

Em suma, o histórico de lutas do movimento docente na UNESP pela democratização da Universidade e pelo financiamento público, como condição necessária para a sua autonomia, confirma a tese de que somente com lutas sociais é possível a existência de espaços públicos de produção do conhecimento.

Na ausência ou nos momentos de arrefecimento das lutas sociais, o Estado confirma o que é em última instância: um Estado de classe e para as classes dominantes. E, sempre avalia a correlação de forças na sociedade civil, quando percebe que pode avançar, o Estado investe contra o espaço público para retirar os direitos conquistados. No Estado capitalista os direitos sociais são sempre instáveis, quando os governos percebem que a correlação de forças lhe é favoráveis avançam sobre esses direitos com o intuito de retrocedê-los.

É, sob essa perspectiva que avaliamos as recentes medidas anunciadas pelo governador José Serra (2007-2010) para o ensino superior público do Estado de São Paulo. Os decretos<sup>157</sup> publicados no começo do ano de 2007 ferem frontalmente o princípio da

<sup>156</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>157</sup> Decretos: 51.460 de 01/01/07, dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica, define a organização básica da Administração Direta e suas entidades vinculadas e dá providências correlatas; 51.461 de 01/01/07, organiza a Secretaria de Ensino Superior e dá providências correlatas; 51.471 de 02/01/07, dispõe sobre a admissão e a contratação de pessoal na Administração Direta e Indireta e dá providências correlatas; 51.636 de 09/03/07, fixa normas para a execução orçamentária e financeira do exercício de 2007 e dá providências correlatas; 51.660 de 14/03/07, institui a Comissão de Política Salarial (CPS) e dá providências correlatas.

autonomia, colocando em risco a própria existência das universidades estaduais paulistas. As medidas visam entre outras coisas: submeter o Conselho de Reitores à tutela da Secretaria de Ensino Superior; uma intervenção sobre a autonomia financeira das Universidades ao dificultar os repasses do ICMS mediante atos difusos de operações financeiras, instituindo o controle burocrático do orçamento; a transferência das três universidades públicas paulistas da antiga Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico para a recém-criada Secretaria de Ensino Superior.

As medidas contidas nos decretos 51.460 e 51.461 de 01/01/2007 fragmentam ainda mais a área educacional: a educação básica fica na Secretaria da Educação; o Centro Paula Souza na Secretaria de Desenvolvimento, desmembrado da UNESP; as universidades estaduais na Secretaria de Ensino Superior; e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) fica na Secretaria de Desenvolvimento. Além disso, atacam a autonomia universitária; desconhecem a pesquisa básica, privilegiando a “operacional”; ignoram o tripé que caracteriza as universidades – Ensino/Pesquisa/Extensão; sequer prevê o financiamento das universidades e nem sua articulação com a educação básica. O Decreto nº 51.471 de 02/01/2007 veda, por tempo indeterminado, a admissão ou contratação de pessoal no âmbito do Estado. Essas atividades são ainda mais centralizadas no Executivo, via Secretaria de Gestão Pública. O Decreto nº 51.636 de 09/03/2007 obriga as universidades a ingressarem no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - Siafem/SP e autoriza a Secretaria da Fazenda a deduzir – das liberações financeiras do Tesouro do Estado – valores equivalentes às contribuições previdenciárias “patronais” não recolhidas pelas universidades. O Decreto nº 51.660 de 14/03/2007 fixa a composição da Comissão de Política Salarial (CPS): Secretários da Fazenda, de Economia e Planejamento, de Gestão Pública, do Emprego e Relações do Trabalho e Procurador Geral do Estado. A CPS estabelece as diretrizes de política salarial e a Secretaria de Gestão Pública conduz as negociações salariais junto às entidades representativas dos servidores integrantes da Administração Direta e das Autarquias. Todas as reivindicações, instituições ou revisões de vantagens e benefícios serão analisadas previamente pela Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Gestão Pública<sup>158</sup>.

Desde que os decretos vieram a público, as entidades dos docentes e o Fórum das Seis têm divulgado e denunciado suas graves conseqüências para a educação superior pública e para a educação e servidores públicos de um modo geral. Após quase vinte anos de conquista

---

<sup>158</sup> MAPA da Destruição (os decretos do governo Serra). **Informativo Adusp**, São Paulo, n. 232. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/232/inf23201.html>. Acesso em 06 de maio de 2007.

da autonomia pelas universidades estaduais e de lutas para mantê-la, estas talvez sejam as medidas que mais diretamente ameaçam a autonomia universitária. Ao longo deste capítulo enfatizamos vários momentos de acirramento das lutas em defesa da universidade pública, que se expressaram nos embates pela democratização, autonomia e financiamento estatal. Agora, efetivamente o governo apresenta uma tomada de decisão que impõe retrocessos à autonomia de gestão financeira e patrimonial, conseqüentemente, ao princípio constitucional da autonomia universitária.

Tudo isso reforça a tese da instabilidade do público dentro do Estado capitalista. O particularismo do Estado provoca constantemente tensões porque almeja, sempre que a correlação de forças lhe for favorável, reduzir ou desconstruir as conquistas e os direitos sociais. A feição particularista do Estado é incompatível com as formas de protagonismo possibilitada pela autonomia universitária (gestão democrática, orçamentos participativos, o autogoverno) que, por isso, está sempre sob ameaça, a despeito de sua cobertura constitucional como norma *bastante em si*.

Também reforça a tese de que público é uma categoria relacional que só existe enquanto há embates sociais em que a correlação de forças pende para o lado do trabalho. Nesse sentido, a existência do público especialmente quando acompanhada de espaços de autoformação dos protagonistas das lutas, gera aprendizados importantes e decisivos para a continuidade e avanço das lutas sociais. Procuramos demonstrar como no movimento pela democratização, em um primeiro momento e, depois nas mobilizações para assegurar o financiamento estatal da Universidade, os sindicatos e os docentes se apropriaram não apenas dos conhecimentos e informações sobre o orçamento da Universidade, mas também das formas de organização e luta da classe trabalhadora.

A compreensão do caráter instável e relacional do espaço público tem fomentado a resistência do movimento docente às medidas governamentais. É, nesse sentido, que Dal Ri<sup>159</sup> acredita que a comunidade universitária vai reagir, pois,

[..] uma grande parte da comunidade viveu a experiência da autonomia, as pessoas não querem retroceder, voltar para trás, [...] as pessoas sabem como era, mesmo as que não sabem [...] que chegou depois, se participa fica conhecendo a história, [...] a gente pode perder as lutas, mas essa luta será feita, essa foi uma das grandes contribuições dadas pelo sindicato, além daquelas que sempre deu para as questões salariais.

Na próxima seção analisamos as estratégias adotadas pela comunidade da UNESP para concretizar uma das dimensões mais relevantes da autonomia universitária: o

---

<sup>159</sup> DAL RI, Neusa Maria. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

autogoverno. Assim, investigamos a prática de orçamento participativo implantada no Campus de Marília em 1993, com o intuito de verificar se o OP trouxe avanços significativos em termos de organização e gestão democrática da universidade, reforçando a autonomia e a democracia na instituição. Neste sentido, buscamos investigar os elementos educativos dessa prática e se os mesmos ainda permanecem ativos e vigentes na Instituição.

### **5.3 Gestão participativa do orçamento na Universidade Estadual Paulista**

Quando o governo Quéricia (1987-1991) decretou a autonomia às universidades paulistas a sua intenção era a de se livrar “do confronto direto com o movimento universitário por ocasião das campanhas salariais”, além de buscar “fragmentar o movimento do funcionalismo público no nível estadual”. Contudo, o decreto trouxe implicações importantes para a vida da universidade, como por exemplo, uma maior responsabilidade em relação ao seu planejamento e aplicação de recursos, a necessidade de instâncias capazes de exercer tais atividades de forma “rigorosa e confiável”, e, principalmente, tornou a gestão da universidade responsabilidade da própria comunidade universitária (DAL RI, 1997, p. 118, 127).

Para corroborar a idéia de que conquista da autonomia pelas universidades paulistas em 1989 ampliou significativamente a possibilidade de autogoverno na UNESP, viabilizando dessa forma, o surgimento em uma de suas unidades, de uma experiência de gestão participativa do orçamento, reproduzimos a avaliação de Cândido Veiteiz (1996) sobre os efeitos da autonomia na UNESP:

Com a obtenção da autonomia de gestão financeira (...) novos elementos positivos incorporaram-se à vida da instituição. O papel dos professores, funcionários e alunos como gestores da universidade amplia-se. Surgem novas prerrogativas e também novas responsabilidades. A necessidade de auto-administrar os recursos disponíveis, de prestar contas ao governo e de fazer frente às reivindicações sindicais, faz com que se elabore um orçamento que em pouco tempo torna-se público. Melhora a transparência dos procedimentos administrativos e as várias instâncias de tomada de decisão passam a ser respeitadas. Algumas medidas de descentralização administrativas são efetuadas, permitindo que os Câmpus ganhem em autonomia, participação e dinamismo administrativo (...). Enfim, tentando resumir todas essas transformações numa fórmula, podemos dizer, um pouco toscamente, que de um sistema político-administrativo de representação restritiva, de raiz estamental, a Unesp evoluiu para um regime democrático de representação ampliada com um certo nível de participação direta (VIEITEZ, 1996, p. 32).

Conforme já mencionado, as lutas dos movimentos organizados da Universidade lograram importantes conquistas, que fizeram avançar a democracia e a autonomia na instituição. Parte das conquistas foi inscrita no Estatuto da Universidade, dentre elas, por exemplo: o estabelecimento de critérios mais universais de participação nos colegiados de

natureza política, como o Conselho Universitário, substituindo a representação por categoria docente pela representação por campus e sem a exigência de titulação; a ampliação do número de representantes de funcionários e alunos nos vários órgãos deliberativos; o estabelecimento de eleições diretas para os cargos de diretor de unidade e chefias de departamentos. Outras conquistas, fruto da luta pela democratização, apesar de não inscritas no Estatuto foram incorporadas aos processos político-administrativos da Universidade, é o caso da conquista de critérios paritários na escolha do reitor e nas eleições para os cargos de direção.

Infelizmente, a paridade deixou de existir com a submissão da Universidade à LDB e à legislação federal. Contudo, conforme destacado por Sueli Mendonça, mesmo após mais de vinte anos da realização do *Congresso de Reestruturação* e quase vinte anos da aprovação do Estatuto, elaborado no contexto do movimento pela democratização da Universidade, ainda é possível afirmar que “as relações dentro da Unesp, tanto as relações sociais, quanto as relações de poder, se comparada às duas outras universidades estaduais são mais democráticas. (...) a Unesp ainda é a mais democrática das três universidades”<sup>160</sup>.

Apesar dos problemas ocorridos durante o processo estatuinte em meados da década de 1980 (o substitutivo Nagle), o Estatuto aprovado propiciou um “arejamento” na instituição. Além disso, o fato da UNESP estar “espalhada pelo interior do estado” tem contribuído para maior proximidade com a comunidade, pelo menos com alguns setores ou áreas, situação que, segundo Mendonça, também tem favorecido levar adiante projetos importantes, como, os núcleos de ensino<sup>161</sup>.

Segundo relato da professora, por força dos movimentos organizados (docentes, técnico-administrativos e dos estudantes) algumas “pequenas conquistas locais” foram preservadas: os órgãos colegiados permaneceram como espaços decisórios importantes na Universidade. Daí a relevância da participação de representantes da entidade dos docentes nesses espaços, apesar de não existir na Instituição um consenso sobre a participação do sindicato nos conselhos. Contudo, existe na Universidade o reconhecimento de que se as

<sup>160</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>161</sup> Trata-se de um programa na área educacional implantado e desenvolvido na UNESP desde 1987, que visa a construção de uma nova relação entre universidade e educação básica, através de projetos de assessorias permanentes, em nível local ou regional. O programa pauta-se na atuação sistemática com os níveis antecessores (pré-escola ao ensino médio), passando pela formação e qualificação dos profissionais das redes de ensino, ações pedagógicas, junto aos alunos, e realização de pesquisas educacionais. MENDONÇA, Sueli Guadalupe de Lima. **Núcleo de Ensino da Unesp: estratégia de interação universidade e sociedade – o caso Unesp**. 1998. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

relações no cotidiano da instituição ainda preservam características democráticas, isso se deve ao seu histórico de lutas pela democratização de suas estruturas e à autonomia.

Na primeira parte deste capítulo foi explicitado o contexto mais geral do movimento pela democratização, assim como a relação entre a autonomia universitária e a luta pela ampliação do financiamento público da Universidade. Na presente seção, abordamos a experiência de gestão participativa do orçamento implantada em Marília em 1993.

A Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Unesp, antiga Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Marília (FAFI) foi criada em 25 de janeiro de 1957, através da Lei Estadual nº. 3.781, aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado e promulgada pelo Governador Jânio Quadros. A existência legal da nova Faculdade não significou a sua existência efetiva. Somente em 13 de janeiro de 1959 a faculdade foi solenemente inaugurada. Três dias depois, o Decreto Federal nº. 45.262 concedia inspeção prévia aos cursos a serem instalados, marcando oficialmente o início de suas atividades didáticas.

Com a criação em janeiro de 1976 da UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, a FAFI tornou-se a Faculdade de Educação, Filosofia, Ciências Sociais e da Documentação da UNESP, Campus de Marília. Por decisão do Conselho Universitário Provisório, as áreas de História, de Letras e de Licenciatura em Ciências foram suprimidas e a Faculdade recebeu, por transferência de Assis (SP), o curso de Filosofia e o correspondente departamento. Foi também criada a área de Biblioteconomia e o curso de Pedagogia ganhou novo impulso com a decisão de se localizar em Marília os cursos de Educação Especial.

Na década de 1990 foi criado o Curso de Fonoaudiologia e a denominação da Unidade passou a ser Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP - Campus de Marília. Atualmente, a Faculdade possui nove cursos de graduação, totalizando 1.659 alunos regularmente matriculados. Em 2003 foram implantados os cursos de Relações Internacionais, Fisioterapia, Terapia Ocupacional e Arquivologia. A FFC conta também com quatro Programas de Pós-Graduação (Educação, Ciências Sociais, Ciência da Informação e Filosofia) e coordena o Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

A Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP tem 123 docentes, 137 funcionários técnico-administrativos, 1.659 alunos de graduação e 274 alunos de pós-graduação. Sua estrutura física está distribuída em dois locais diferentes. No Campus I estão instaladas as estruturas administrativas, o Centro de Convivência Infantil, os laboratórios, as entidades representativas dos três segmentos, a Biblioteca, o Prédio de Atividades Didáticas, os Núcleos de Ensino e de Direitos Humanos, grupos de pesquisas, entre outros. É neste Campus que ocorre a maioria das atividades didáticas.

No Campus II está localizados o - Centro de Estudos de Educação e Saúde (CEES) congregando a Clínica de Fonoaudiologia e o Centro de Orientação Educacional, a Universidade Aberta à Terceira Idade (UNATI), a Unidade de Atendimento Médico, Odontológico e Social (UNAMOS), a Coordenadoria Geral de Bibliotecas (CGB), o Núcleo de Ciência e Cultura, o Centro de Documentação Histórica e Universitária de Marília (CEDHUM), o Museu Histórico e Pedagógico Embaixador Hélio Antonio Scarabôto, o Centro de Estudos Interdisciplinares da Comunicação Humana (CEICOMHU) e outros setores ligados à área de extensão da Unidade<sup>162</sup>.

Obviamente, são características atuais da Unidade e servirão para balizar uma visão mais geral sobre a instituição. Os aspectos referentes à sua gestão serão objetos de estudo nesta seção.

As eleições para reitor e diretores de unidades em 1992 foram marcadas por intensas mobilizações exigindo paridade na consulta, debates, composição de chapas com programas, etc. O campus de Marília também realizou eleições naquele ano. Concorreu à direção da Unidade uma única chapa, encabeçada pelo professor Cândido Giraldez Vieitez e pela professora Maria Izabel Leme Faleiros, candidata à vice-diretora.

A candidatura do professor Cândido acabou se afirmando como de consenso entre as diversas forças. A candidatura da chapa tinha o apoio e sustentação de um grupo político e acadêmico que “acreditava na democracia e participação político-popular como um valor de fortalecimento das relações sociais e, sobretudo, dos homens, enquanto sujeitos históricos” (BARBOSA, 2007).

Essas idéias estavam presentes no *Programa de Ação da chapa (1992-1996)*. No Programa, os candidatos ressaltavam esses valores e a importância da autonomia para a administração da Universidade. Com efeito, o advento da autonomia colocou para a comunidade acadêmica a “questão da auto-administração”. Dessa forma, o programa apresentado à comunidade visava dar conta “dessa nova realidade”, além de priorizar uma “administração participativa e descentralizada”, com o fortalecimento dos vínculos com a comunidade e uma política de valorização dos recursos humanos. Considerados meios para que as atividades fins da universidade, ou seja, a pesquisa, ensino e a extensão pudessem se realizar plenamente (VIEITEZ & FALEIROS, 1992).

---

<sup>162</sup> Essas informações foram retiradas da homepage da FFC, Unesp Campus de Marília. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br>. Acesso em: 12 de jan. de 2007.

O Programa estabelecia os “Princípios Gerais Para a Gestão Administrativa” do Campus de Marília, dentre os doze itens apresentados, destacamos aqueles que expressam com clareza as idéias acima:

[...] respeitar as decisões da Congregação e dos demais órgãos colegiados e comissões; elaborar, juntamente com a Congregação, as políticas de ensino, pesquisa, extensão e valorização dos recursos humanos; [...] buscar a descentralização administrativa e a simplificação dos tramites burocráticos, para o que é condição imprescindível a participação ativa de docentes e funcionários, respeitando o estatuto em vigor; [...] defender, no que diz respeito às eleições para Direção e Reitoria, a consulta à comunidade na base da paridade proporcional, bem como participar dos colégios eleitorais respeitando a deliberação da Congregação; propiciar a discussão sobre as competências atuais do Departamento e de sua constituição; determinar o fim de privilégios e de dispêndio ligado ao exercício do cargo; estabelecer um diálogo permanente entre direção e entidades representativas de funcionários, alunos e professores; elaborar um diagnóstico da Unidade até meados do segundo semestre, bem como para elaborar um planejamento a médio prazo que contemple diretrizes tanto para a expansão da Unidade quanto para fornecer feedback à própria administração; garantir a transparência na utilização dos recursos orçamentários (VIEITEZ & FALEIROS, 1992).

Exposto os princípios gerais, a Chapa apresentava suas propostas de políticas para a pesquisa, para o ensino e para a extensão, bem como para os recursos humanos da Unidade. O item VI, “outros aspectos da administração” chamou a nossa atenção e voltaremos nele mais adiante, a proposição destacada refere-se à criação de uma fundação de apoio local, cujo objetivo consistia em dá agilidade à realização de propostas voltadas para a consecução dos objetivos da Universidade.

Ao final do Programa de Ação os candidatos afirmavam que o compromisso de ambos “será o de uma administração participativa que priorize os critérios acadêmicos sobre os demais, tendo em vista os compromissos da Universidade para com a sociedade”.

O Programa de Ação da chapa não trazia uma proposta de implantação de orçamento participativo ou de “orçamento auto-administrativo”, conforme denominado por Vieitez (1996). O programa ressaltava, contudo, que a gestão administrativa deveria ser participativa, descentralizada e com a participação ativa dos docentes e funcionários, além de transparente na utilização dos recursos da Unidade.

A primeira medida neste sentido foi descentralizar o poder e dividir com os diretores administrativo e acadêmico, boa parte das tarefas do cotidiano da Unidade. Segundo Barbosa (2007, p. 2) havia uma confiança no trabalho a ser desenvolvido e tudo era feito “com muito diálogo, e claro, conflitos, pois nem sempre o staff administrativo/burocrático [conseguia] caminhar com as próprias pernas e vislumbrar um futuro com mais delineamento político”.

Ainda conforme Barbosa, após essa medida foi possível começar a discutir os projetos de desenvolvimento da Unidade, “com centralidade na valorização das relações sociais,

fundadas na democracia e participação, tendo como meta alcançar uma excelência acadêmica, em todas as áreas de atuação da FFC”. Nesse sentido, outro passo importante foi permitir que as pautas de discussão nos órgãos colegiados tivessem “um cunho mais político e trouxessem para dentro deles a responsabilidade pela gestão”. Com essas medidas, o diretor foi perdendo o poder de barganha do dia-a-dia, mas transferindo para o coletivo. Cabe ressaltar que o grupo político que apoiava a direção atuou de forma significativa nos bastidores e ajudou a elaborar várias propostas para a gestão e políticas do campus (BARBOSA, 2007, p. 2).

No primeiro ano de gestão, a direção propôs a elaboração de um *Plano Diretor* para a Unidade, apontando a necessidade de que a Congregação discutisse e elaborasse um planejamento político-administrativo, contendo os princípios e as políticas que deveriam ser implantadas e desenvolvidas durante os anos de 1993 a 1996.

Segundo Vieitez<sup>163</sup>, o Plano foi pensado como um instrumento de orientação para a gestão do Campus. Essa idéia foi levada à Congregação que constituiu uma comissão para levantar os problemas e as propostas para a elaboração do planejamento.

Após alguns meses de trabalho, a comissão entregou à direção um amplo levantamento da situação da Unidade, a partir desse material a direção elaborou uma minuta de Plano Diretor e encaminhou à Congregação. Em dezembro de 1993, durante dois dias, a Congregação discutiu e aprovou, pela primeira vez em sua história, o *Plano Diretor da Faculdade de Filosofia e Ciências 1993-1996*.

A discussão do Plano Diretor conseguiu mobilizar diferentes setores da comunidade acadêmica tendo deixado um legado forte de envolvimento e o terreno preparado para novos projetos (BARBOSA, 2007).

Mas, na avaliação do seu idealizador, o Plano teria sucumbido às questões formais, não se realizando em sua integralidade, já que muitas das medidas aprovadas no documento não foram ou não puderam ser implementadas. Contudo, avaliamos que o Plano trouxe os elementos político-teóricos que orientaram não apenas a implantação do orçamento participativo, mas também de outras políticas importantes na Unidade.

No Plano Diretor, esses elementos estão expressos, principalmente nos “valores da gestão” e nos “princípios gerais visando à auto-administração democrática”. Para tanto, considera a universidade autônoma, ponto de partida para o autogoverno ou para a auto-administração da universidade.

Se de um lado, a autonomia de gestão financeira conferiu à Universidade uma nova situação, ou seja, a de se autogovernar, o histórico de lutas pela democracia interna conferiu-

---

<sup>163</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

lhe, de outro, condição para que este autogoverno pudesse se realizar com “a participação efetiva de toda a comunidade acadêmica”. Mas, conforme expresso no Plano Diretor, “avançar em direção à **auto-administração pela comunidade acadêmica** [...] não é suficiente para que a **gestão** da universidade [possa se configurar] como **democrática**” (PLANO DIRETOR, 1993, p. 2, grifos no original).

Avançar no autogoverno da Universidade é condição fundamental para assegurar a liberdade de pensamento e a produção do conhecimento, mas para que isso possa se traduzir na construção de um espaço público de aprendizagem social democrático é necessário ampliar os diálogos entre a universidade e a sociedade. O Plano Diretor deixa claro que apenas dessa forma a auto-administração poderia avançar em direção à gestão democrática da Universidade:

[...] é necessário que a coletividade interna estabeleça relações estreitas com a sociedade - em especial com seus setores majoritários, os trabalhadores assalariados -, construa mecanismos através dos quais esta última possa apreciar o trabalho realizado, permita que *‘inputs’* sociais a influenciem e, finalmente, que o seu trabalho seja socializado. Trata-se, portanto, de criar uma potente interface entre sociedade e universidade, a qual necessariamente deve incluir mecanismos de prestação de contas de caráter público e transparente. (PLANO DIRETOR, 1993, p. 2).

Contudo, o Plano expressa a idéia de que o autogoverno democrático é uma construção política e que depende de mudanças profundas nas relações internas e de trabalho na Universidade:

O “modelo” de auto-administração democrática não é naturalmente, a única metodologia possível para a gestão da universidade. Entretanto, uma vez feita a opção, esta exige que os membros da coletividade acadêmica participem dela de modo recorrente e ativo. Dito de outro modo, contribuir de modo **recorrente e ativo** para a gestão não pode ser considerado pela instituição como uma simples opção do trabalhador, mas sim um **“dever” trabalhista de professores e funcionários**.

No caso dos funcionários trata-se de desenvolver uma impostação não burocrática, mas sim democrático-participativa. No caso dos professores, **de assumir suas responsabilidades** de gestão como parte normal do trabalho (PLANO DIRETOR, 1993, p. 2, grifos no original).

Além disso, disso sustenta que o “princípio da isonomia”, ou seja, a distribuição equitativa das tarefas deverá presidir a realização do trabalho.

Quanto aos “princípios gerais visando a auto-administração democrática”, considera que, na “cadeia de eventos” que possibilitam avançar em direção à auto-administração democrática, a “gestão participativa” é um momento fundamental, pois, através da gestão participativa deverá ser desenvolvidos os “mecanismos institucionais que [facilitam] a **efetiva**

participação dos membros da comunidade acadêmica na gestão”. Os elementos de gestão participativa que deveriam ser imediatamente implementados na Unidade seriam os seguintes:

*1- uma concepção em que o conjunto de trabalhadores também pensa e decide deve substituir a concepção burocrática típica geradora de uma estrutura de relações de trabalho verticalista e autoritária, na qual a hierarquia pensa, decide e manda; 2- os superiores hierárquicos devem atuar mais como líderes e orientadores do que propriamente como “chefes”; 3- o segredo típico do paradigma burocrático deve ser abolido. As informações devem estar ao alcance de todos. As comunicações e interações no plano horizontal tornam-se tão importantes quanto aquelas do plano vertical; 4- seções, setores, departamentos e equipes de trabalho devem procurar desenvolver responsabilidade, criatividade, iniciativa e competência; 5- reuniões mensais devem ser realizadas por todos os setores administrativos para discutir o andamento do trabalho como hoje já se faz nos Conselhos e Departamentos; 6- nos setores administrativos devem ser estimuladas as formas de organização colegiadas, bem como a eletividade dos dirigentes; 7- é fundamental aprofundar as relações de cooperação entre os setores acadêmicos e administrativos (PLANO DIRETOR, 1993, p. 3, grifos no original).*

Definido as concepções de gestão e os princípios gerais que orientarão o autogoverno democrático no Campus de Marília, o documento estabelece outros valores importantes para a gestão da Unidade, são eles: custos e benefícios; desburocratização; recursos humanos e desenvolvimento de tecnologias administrativas; o controle democrático; e, princípio da atenção ao usuário (PLANO DIRETOR, 1993, p. 4-6).

Com relação ao “controle democrático” afirma que essa proposição é um dos “vetores” que posiciona a gestão rumo à auto-administração democrática. Nesse sentido, O controle democrático se diferencia do controle autoritário e implica:

*1- reduzir ao mínimo indispensável os mecanismos de controle (pois o que interessa não é o controle em si mesmo, mas a criatividade, a autonomia, a competência e a responsabilidade); 2- privilegiar os mecanismos de controle democráticos, ou seja, aqueles que são expressão da vontade política da comunidade organizada (PLANO DIRETOR, 1993, p. 5).*

Dentre os vários mecanismos de controle democrático, o Plano sugere que, para a auto-administração democrática devemos relevar imediatamente os seguintes:

*1- a avaliação dos coletivos de trabalho por parte da própria comunidade (avaliação dos cursos, dos departamentos e demais setores da Unidade);  
2- a avaliação externa dos cursos;  
3- avaliação externa do campus, por colegas da própria UNESP (PLANO DIRETOR, 1993, p. 5).*

Considera a avaliação externa “um dos instrumentos de interação com a sociedade”, que pode ser vista como uma maneira de fazer com que a universidade preste contas à sociedade ou, também, como um mecanismo de controle democrático da universidade pela sociedade.

No âmbito da universidade, a avaliação externa tem uma função ainda mais importante. Segundo consta no Plano, a avaliação externa constitui um dos elementos necessários para a “construção de um instrumento de **medida**, socialmente orientado, do trabalho realizado”, que servirá ainda de “instrumento para a **planificação social**”. Na auto-administração democrática, a avaliação assim entendida e a idéia de um planejamento social substituem as categorias de concorrência, produtivismo, lucro e outras conexas. Mais ainda, “a ausência de instrumentos de medida socialmente orientados, no limite, pode constituir-se num fator para o florescimento de posturas autocentradas, corporativas e até cartoriais, as quais, a médio e longo prazo, apresentam um efeito destrutivo para a instituição” (PLANO DIRETOR, 1993, p. 9, grifos no original).

No Plano são apresentadas as medidas e políticas para o ensino; para a extensão, como destaque para proposições visando a “interação universidade e sociedade e captação de recursos”, a redefinição do “papel da extensão e de seus agentes organizadores”. No âmbito da pesquisa, destaca-se a proposta de criação de uma Comissão de Pesquisa, encarregada de elaborar e aplicar políticas gerais de incentivo à pesquisa e à formação continuada, além de medidas para os recursos humanos (setor docente e setor técnico-administrativo), infraestrutura e equipamento, para a expansão do Campus, orçamento e investimentos.

Com relação ao orçamento destacamos a proposição de que a “peça orçamentária” da Unidade passaria a ser organizada, através do “critério de **subunidades orçamentárias**”. Na prática, isso significava que cada setor teria o seu orçamento próprio e poderia administrá-lo durante o ano. Os departamentos e setores, por exemplo, teriam um orçamento no qual seriam discriminadas todas as despesas previamente determinadas. Caberia, portanto, a eles mesmos administrar este orçamento no transcurso do ano (PLANO DIRETOR, 1993, p. 19, grifos no original).

A parte do orçamento que não pudesse ser determinada e atribuída a um setor específico, integraria o chamado “FUNDÃO orçamentário”, cujos recursos seriam destinados ao pagamento de energia elétrica, água, telefone, parte dos transportes e da manutenção geral do Campus.

Essa proposta de execução orçamentária visava a uma descentralização efetiva cujos efeitos esperados seriam os seguintes: “maior responsabilidade administrativa por parte dos agentes; flexibilização real da administração; menos burocracia; maior transparência; maior participação dos setores e de toda a comunidade” (PLANO DIRETOR, 1993, p. 20).

A despeito da avaliação negativa de Vieitez<sup>164</sup> quanto à efetividade do Plano diretor, consideramos que nele estavam definidos os princípios e proposições fundamentais para uma gestão democrático-participativa na universidade, e que parte desses princípios foi encaminhada, conforme analisaremos, com a implantação do orçamento participativo no Campus da UNESP em Marília.

A gestão participativa do orçamento ou o *orçamento auto-administrativo* da Faculdade de Filosofia e Ciência da Universidade Estadual paulista – FFC/Campus Marília foi introduzido em 1993. Inicialmente, a experiência de OP consistiu em um processo bastante simples em que a alocação dos recursos destinados ao custeio da Faculdade era decidida, em sua totalidade, pelos representantes dos departamentos, setores, segmentos, ou seja, pelos representantes da comunidade universitária reunidos na Congregação.

Desse modo, o primeiro orçamento participativo a ser aprovado, seguiu os mesmos caminhos do Plano Diretor. A direção da Faculdade apresentou uma proposta à Congregação com base no padrão de gastos que a Unidade possuía e introduzidas algumas mudanças, considerando os eixos do Plano Diretor.

A idéia de orçamento participativo ou auto-administrativo tem aqui uma matriz analítica diferente daquela usualmente protagonizada pela *nova esquerda* ou pela *esquerda pós-moderna*. Sob a perspectiva da *nova esquerda*, conforme já discutido anteriormente, os orçamentos participativos, introduzidos nas administrações municipais, se apresentam como o limite das transformações possíveis do Estado capitalista. Dessa perspectiva, a participação popular em espaços como os OPs adquire, uma certa funcionalidade, pois podem contribuir para a governabilidade e/ou para a governança local, constituindo-se como elemento crucial para restaurar a legitimidade dos sistemas políticos, fragilizados pelas crises políticas e pelo estrangulamento dos recursos públicos para as políticas sociais.

Tal como expresso no Plano Diretor da Unidade, a idéia de orçamento auto-administrativo se aproxima mais da tradição socialista em que as práticas de participação popular/social teriam como objetivo a desconcentração radical do poder e o amplo protagonismo dos sujeitos sociais, ainda que em um contexto pleno de contradições engendradas pelo particularismo do Estado capitalista, situação evidenciada, por exemplo, na discussão do financiamento vista anteriormente.

Nem o Programa da Chapa, nem o Plano Diretor, conforme mencionado, falavam diretamente em orçamento participativo. Mas, uma proposta de gestão efetivamente

---

<sup>164</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

participativa pressupõe, necessariamente, a discussão orçamentária, e isso estava presente em linhas gerais em ambos os documentos.

Indagado se, naquele momento, as experiências de orçamentos participativos em curso nos municípios<sup>165</sup> ou as práticas de administração participativa surgidas ao final da década de 1970 em algumas prefeituras dirigidas pelo antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), haviam influenciado e/ou servido de referência para a prática introduzida na Unesp/Marília, Vieitez, sustenta que, essas experiências não serviram de inspiração para o processo implantado da FFC. No entanto, com o desenrolar dos acontecimentos elas acabaram se tornando uma referência. A proposta surgiu impulsionada pelas dificuldades e problemas da direção, da necessidade de fazer com que a gestão da Faculdade se tornasse mais participativa, descentralizada e menos burocratizada<sup>166</sup>.

Ademais, com a autonomia financeira, a universidade passou a decidir integralmente sobre o destino dos recursos recebidos do governo estadual, decidindo, até mesmo, o quanto desse montante poderia estar comprometido com o pagamento dos salários dos seus trabalhadores, com o custeio, com o investimento, etc. Apesar de tais valores, na maioria das vezes, ser considerados insuficientes para garantir, por exemplo, os salários reivindicados pelas categorias dos trabalhadores. É inegável que a autonomia possibilitou à Universidade decidir com muito mais liberdade o uso de seus recursos.

As Unidades da UNESP também passaram a ter autonomia de gestão financeira, assim, seguindo o padrão da administração central, elas passaram a receber parcela do financiamento destinado ao custeio, enquanto a folha de pagamento e o investimento ficaram centralizados na reitoria. Antes da autonomia, os recursos para o custeio vinham pré-estabelecidos, ou seja, “num pacote fechado, isso aqui é para o transporte, isso aqui é para papel higiênico, etc.”. A autonomia possibilitou que a reitoria concedesse liberdade às Unidades para usarem livremente a verba de custeio, o que propiciou uma agilidade muito maior às administrações<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> As primeiras experiências de OPs surgiram em algumas prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores em 1989.

<sup>166</sup> [...] depois de certo tempo na direção, impulsionado pelos problemas, pelas características da direção foi que eu cheguei a essa idéia do OP, mas não sei se foi antes ou depois, já tinha ouvido sobre isso, então fui verificar e li alguma coisa sobre o OP, o que não ajudou muito porque aqui não é o município, [...] primeiro me surgiu o problema, depois fui verificar o que havia, me deparei com isso, apesar de saber da existência de orçamentos participativos, mas não estava ligado a isso. OP para a gente na esquerda não significa nada, eu nunca topei com isso em minha vida, depois sim, soube das coisas do MDB, de Jaú, os municípios de São Paulo, [...]. VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

<sup>167</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

A autonomia universitária propiciou, portanto, que os orçamentos das Unidades pudessem ser decididos e executados pela própria comunidade universitária, naquilo que foi denominado por Vieitez (1996) como orçamentos auto-administrativos. Os orçamentos auto-administrativos ou “orçamentos participativos avançados” compõem o rol das práticas de “gestão participativas avançadas” chamadas de autogestão. Nessas práticas, “[...] os trabalhadores não apenas influem na vida da organização, senão que são eles próprios os responsáveis diretos e imediatos pela tomada de decisões da organização [...]” (VIEITEZ, 1996, p. 141).

Os orçamentos auto-administrativos ou “participativos avançados” conotam uma situação que transcende ao “orçamento administrativo participativo”, ou seja, aquele em que há participação positiva (institucional e regular) dos trabalhadores na gestão da organização. Nesse sentido, a autogestão “torna-se uma gradação de autogoverno” e “só poderá se desenvolver se contar com um tipo de orçamento pertinente, ou seja, um tipo de orçamento que incorporando os avanços introduzidos pelo orçamento participativo os transcende [...]” (VIEITEZ, 1996, p 141; DAL RI, 1997, p. 23).

Dentro dos limites daquilo que se podia administrar, em termos de recursos destinados à manutenção da Unidade (despesas de custeio), o orçamento auto-administrativo colocado em prática na FFC de Marília consistiu em atribuir à Congregação plena decisão quanto ao uso desses recursos.

Segundo sustenta Vieitez, o limite da concepção de orçamento implementado, no entanto, estava no fato de que a decisão sobre a alocação dos recursos foi dada à Congregação, “que é um parlamento, uma instituição de tipo parlamentar dentro de uma organização de trabalho, mas ainda de tipo parlamentar, representativa, [...]”<sup>168</sup>.

Apesar desse limite, considerando a possibilidade de que toda a comunidade universitária pudesse decidir diretamente sobre o seu orçamento, a diferença em relação aos orçamentos participativos municipais (que na maioria das vezes decidem apenas uma pequeníssima parte do orçamento municipal) está no fato de que a Congregação, segundo Vieitez, passou a deliberar, cabalmente, sobre o conjunto dos recursos recebidos. Com efeito, a Congregação passou a decidir sem as restrições “do tipo aqui pode, ali não pode”, a alocação dos recursos da Unidade. A Congregação realizava, portanto, o pleno exercício de decidir sobre o destino dos recursos da FFC<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

<sup>169</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

Na primeira etapa do processo, a direção elaborava uma proposta para a execução anual dos recursos. No entendimento de Vieitez seria, praticamente, impossível fazer a discussão na Congregação sem que a direção apresentasse um esboço da peça orçamentária. Contudo, conforme afirma Vieitez, era apenas uma minuta, totalmente passível de modificações<sup>170</sup>. Desse modo, em um segundo momento, essa minuta era previamente encaminhada para discussão em cada instância administrativa, ou seja, departamentos, área acadêmica, seção administrativa, setores etc., para considerações, sugestões de alterações e novas demandas. Depois dessa discussão inicial, ela retornava à direção onde era refeita e elaborada uma nova versão para o orçamento. Por fim, a versão modificada retornava “para a base” e então encaminhada à Congregação que, levava um ou dois dias discutindo e aprovando o orçamento anual da Unidade<sup>171</sup>.

Conforme relato de Barbosa (2007), o dia de aprovação do orçamento exigia da direção e do grupo que a apoiava muita sintonia, pois as sugestões da comunidade deveriam ser incluídas de modo mais amplo possível na nova proposta. O processo de reformulação do orçamento era imediato, levava-se um computador para a congregação e à medida que os itens iam sendo votados automaticamente a planilha se alterava. Essa forma de discussão fez a peça orçamentária ir se moldando aos poucos e fosse, literalmente, resultado das muitas negociações. Ainda conforme a professora, uma “negociação muito interessante” consistiu em deslocar parte dos recursos do orçamento para criar bolsas de manutenção para os alunos, pois, naquele momento a Universidade ainda não possuía uma política clara para bolsas, principalmente para a assistência estudantil. Na discussão da Congregação considerou-se a relevância das bolsas para a manutenção e para a iniciação científica do aluno, com isso, foram criadas com recursos do orçamento da Unidade bolsas para os setores de informática, biblioteca e monitorias dos departamentos, no caso das monitorias, uma bolsa para cada departamento, totalizando nove bolsas. Atualmente, a Faculdade possui 19 bolsas para a informática, 09 para a biblioteca e 14 para os departamentos.

Na Congregação, como salientado por Vieitez<sup>172</sup>, os setores e as instâncias ali representados “aprenderam rápido” a defender os seus interesses. Nas discussões e disputas realizadas modificavam e definiam todo o orçamento. Decidiam o montante que cada setor, departamento, comissões, etc. receberiam no ano seguinte. Apenas as verbas destinadas a

---

<sup>170</sup> [...] quando a coisa pegou as pessoas discutiam o que elas queriam, discutiam e modificavam a minha proposta na minha cara, ali como diretor, [...]. VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

<sup>171</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

<sup>172</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

setores e/ou gastos específicos da administração com a manutenção do Campus (água, energia elétrica, telefone, contrato de limpeza, etc.) e com transportes não eram modificados. Em 1997, os gastos com manutenção e transportes representaram 45,99% e 4,36% do orçamento da Unidade, respectivamente. Para definição desses recursos, utilizava-se um valor histórico, ou seja, quanto foi gasto com transporte no ano anterior, por exemplo. Na discussão indagava-se se tal valor deveria permanecer como estava ou se deveria ser alterado. Nesse caso, ainda segundo Vieitez, as demandas mudavam pouco, geralmente a Congregação aceitava as indicações da direção.

Mas o mesmo não acontecia com os demais itens do orçamento que, na maioria das vezes, eram totalmente modificados. Na interpretação de seu proponente, a Congregação “realmente decidia a peça orçamentária da Faculdade”. Mesmo quando a proposta apresentada pela direção era aceita, ou sofria poucas alterações, isso decorria de decisão da própria Congregação e não por imposição da direção. É, nessa perspectiva, que a prática instituída na Universidade caracterizava-se como sendo um orçamento auto-administrado, “um orçamento totalmente decidido, pelo menos, pelos representantes da comunidade universitária” e não por seu Executivo<sup>173</sup>. Abaixo, reproduzimos de forma sintética a peça orçamentária proposta para o ano de 1997. O demonstrativo de despesas da FFC era chamado de “verdinho”.

TABELA 7  
Programação Orçamentária - 1997  
Despesas e Receitas – Valores em Real.

Especificação da Despesa	Série Histórica	Valores aprovados	% sobre o total
	1996	1997	
Manutenção do Campi	245.627,00	280.529,00	<b>45,99</b>
Manutenção dos Serviços de Transporte	21.102,00	26.602,00	<b>4,36</b>
Ensino à nível de Graduação	145.563,00	110.576,00	<b>18,40</b>
<b>Departamentos</b>			
Administração e Supervisão Escolar	1.821,00	1.885,65	0,41

<sup>173</sup> [...] O Orçamento era levado integralmente para a Congregação e todos os itens passavam por discussão. Não existia um critério pré-estabelecido para a distribuição dos recursos. No caso das despesas administrativas os recursos distribuídos tinham como referência os valores históricos. Basicamente, o quanto foi gasto no ano anterior, e se necessário nos anos anteriores. Caso surgisse novas despesas, ou demandas para a administração discutia-se mudanças nos valores. [...] No geral, todos os valores definidos em anos anteriores serviam de referências para a reflexão na Congregação. Quando se criava uma nova Comissão ou se incluía um novo item de despesa no orçamento (nova subunidade orçamentária) atribuía-lhes um determinado valor, nos anos seguintes, a Congregação examinava e decidia sobre a necessidade ou não de mudanças nesses valores. [...] Muitas vezes, a própria direção já apresentava em sua proposta de orçamento as alterações no montante de recursos de cada subunidade orçamentária, na reunião justificava as mudanças e a Congregação aceitava ou não [...]. VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

Biblioteconomia e Documentação	3.253,00	3.182,00	0,52
Ciências Políticas e Econômicas	1.946,00	2.807,05	0,46
Didática	2.347,00	2.840,86	0,47
Educação Especial	2.158,00	7.691,00	1,26
Filosofia	2.235,00	2.359,89	0,39
Fonoaudiologia	2.422,00	3.443,31	0,53
Psicologia da Educação	1.377,00	1.702,60	0,28
Sociologia e Antropologia	1.898,00	3.585,92	0,59
<b>Total Departamentos</b>	<b>19.457,00</b>	<b>29.498,28</b>	<b>4,91</b>
Fundo para concursos – Docentes	16.714,00	11.949,00	1,96
Laboratório de Fonoaudiologia	4.375,00	3.983,00	0,65
Pólo Computacional	1.268,00	1.832,00	0,30
Núcleo de Apoio Atividades Acadêmicas	10.718,00	9.260,00	1,52
Centro de Orientação Educacional	1.241	1.433,00	0,23
Laboratório Didático Informática (Alunos)	1.837,00	1.609,00	0,26
Laboratório de Biblioteconomia	743,00	1.116,00	0,18
Laboratório de Pesquisa Docente	1.644,00	1.443,00	0,24
Comissão de Ensino	480,00	2.430,00	0,40
Comissão de Pesquisa	699,00	1.434,00	0,24
Escritório Regional C. e Tecnologia	220,00	358,00	0,06
Escritório de Pesquisa	0,00	1.036,00	0,17
Conselho de Curso Biblioteconomia	1.067,00	1.593,00	0,26
Conselho de Curso Ciências Sociais	1.067,00	1.593,00	0,26
Conselho de Curso Filosofia	1.067,00	1.593,00	0,26
Conselho de Curso Fonoaudiologia	1.067,00	1.593,00	0,26
Conselho de Curso Pedagogia	1.067,00	1.593,00	0,26
Secretaria Conselho de Curso	393,00	246,00	0,04
Fundo de Auxílio a Extensão	2.135,00	1.700,00	0,28
Fundo de Auxílio ao Ensino	2.135,00	1.700,00	0,28
Fundo de Auxílio a Pesquisa	17.500,00	19.915,00	3,26

Fonte: UNESP – Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus de Marília.

TABELA 7  
Programação Orçamentária - 1997  
Despesas e Receitas – Valores em Real

			(Continuação)
C.P.E.A	87,00	80,00	0,01
UNAMOS		1.036,00	0,17
CCI	2.284,00	2.338,00	0,38
CEUAC	962,00	1.673,00	0,27
Grupo Acadêmico Estudos Cognitivos	875,00	797,00	0,13
Universidade Aberta a 3ª Idade	1.312,00	1.195,00	0,20
Conselho Assessor de RH - Diversos	8.750,00	9.958,00	1,63
Comissão Ass. Orçamento – Docentes	8.750,00	9.958,00	1,63
Outros Auxílios Estudantes	8.750,00	9.958,00	1,63
PET – Ciências Sociais	663,00	957,00	0,15
PET – Biblioteconomia	663,00	957,00	0,15
<b>Total da Atividade Graduação</b>		<b>248.800,00</b>	<b>41,03</b>
<b>Assistência ao Estudante</b>			
Monitoria (9 bolsas)	10.438,00	16.178,00	2,65
Bolsas de Estudos - PAE (10 nossas)	13.917,00	17.976,00	2,95
<b>Total da Atividade</b>	<b>24.355,00</b>	<b>34.154,00</b>	<b>5,60</b>
Ensino à Nível de Pós-Graduação	5.468,00	0,00	0,00
Despesas Imprevistas	17.295,00	19.915,00	3,26
Sub-total Despesas		610.000,00	100,00

Aquisição de Equipamentos	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL GERAL/ DESPESAS</b>		<b>610.000,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Estimativa de Receitas para 1997</b>			
Repasso ICMS	445.000,00	490.000,00	80,33
Receita Própria Unidade	70.000,00	120.000,00	19,67
<b>TOTAL GERAL RECEITAS</b>		<b>610.000,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Resultado (Receita – Despesas)</b>		<b>0,00</b>	

Continuação da tabela anterior

Quanto aos recursos distribuídos entre os departamentos, a Congregação depois de muita discussão, decidiu instituir um critério combinando o número de docentes com a produção acadêmica (publicações) de cada departamento. Segundo Dal Ri, inicialmente foi apresentada uma proposta igualitária para todos, mas essa proposta gerou polêmica tendo em vista o tamanho de cada departamento, uns com muitos docentes e alunos e outros bem menores. Assim, os departamentos recebiam a mesma verba para *consumo comum* e *consumo de informática* e o restante diferenciado de acordo com o referido critério. Apenas para os departamentos havia critérios com uma ferramenta quantitativa a ser aplicada na distribuição dos recursos do orçamento, para as demais subunidades orçamentárias era tudo ponderado e resolvido nas discussões da Congregação. No entanto, no desenvolvimento do orçamento participativo essa diferenciação com relação aos departamentos deixou de existir, passando a prevalecer uma distribuição igualitária de recursos para todos os departamentos. Atualmente, alguns departamentos são diferenciados e recebem uma verba maior, mas isso ocorre porque atendem a vários cursos da Unidade<sup>174</sup>.

Na avaliação de Vieitez, uma das características do “orçamento participativo avançado” é o de ser “participativo/determinante”, ou seja:

[de ser] resultado da deliberação do organismo máximo de direção dos trabalhadores (o conselho ou a assembléia da associação dos trabalhadores numa empresa autoadministrada, o Conselho Universitário de uma universidade e assim por diante) [...]. [Mas] a deliberação orçamentária feita apenas em nível do conselho central dos trabalhadores, embora fundamental, não é absolutamente suficiente para que a auto-administração possa assentar-se sobre bases razoavelmente seguras, capazes de propiciar o seu desenvolvimento. Faz-se necessário, portanto, criar mecanismos para que toda a comunidade participe do processo de elaboração daquela que será a peça orçamentária, [...] (VIEITEZ, 1996, p. 144).

A introdução do orçamento auto-administrado alterou substantivamente o papel do Executivo no manejo dos recursos orçamentários. A direção, particularmente o diretor, não possuía “uma reserva de mercado”. Cabia ao diretor, apenas uma “verba de contingência”,

<sup>174</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

uma pequena fração do orçamento para que pudesse usar como melhor lhe conviesse, de resto, todo o orçamento estava alocado pela Congregação<sup>175</sup>.

Outra característica do orçamento auto-administrado é o de ser alocado e/ou organizado em “subunidades orçamentárias”. Dessa forma, o orçamento consiste ao mesmo tempo de uma “peça integrada e unitária”, mas “internamente diferenciado”, ou seja:

[...] o orçamento deve organizar-se por subunidades orçamentárias e, que, estas, tanto quanto possível devem gozar de uma autonomia relativa suficiente para que cada uma delas realize de modo “completo” uma réplica da auto-administração em seu próprio nível de atuação. [...] unidades orçamentárias relativamente autônomas, têm uma contribuição a dar não só à eficiência, como também ao incremento de uma real participação de todos os trabalhadores no processo de gestão (VIEITEZ, 1996, p. 142-143, grifos do autor).

O orçamento da Unidade passou, portanto, a ser todo alocado. Cada seção, departamento, setor recebia os recursos definidos na Congregação, funcionando como subunidades orçamentárias autônomas. Como a autonomia outorgada havia possibilitado que a Universidade pudessem decidir livremente como utilizar os seus recursos, a Congregação da Unidade também se utilizou dessa prerrogativa, para destinar parte dos recursos do custeio para o financiamento da pesquisa. Segundo Vieitez, apesar disso não ser “muito apropriado”, a congregação julgou por bem que valia a pena fazê-lo. Com isso, da verba de custeio 5% passou a ser destinado à pesquisa. Os recursos eram repassados à Comissão de Pesquisa, que os utilizava com plena autonomia, sem qualquer interferência da direção<sup>176</sup>.

Outra característica fundamental do orçamento auto-administrativo refere-se ao seu caráter “comunicativo” e “transparente”. Quanto ao primeiro aspecto, citando novamente Vieitez, temos a seguinte caracterização do orçamento:

A peça orçamentária deve estar ao alcance, de uma forma acessível e a todo o momento, de qualquer que seja o membro da comunidade de trabalho. Se necessário com o devido suporte didático para que até o mais simples dos trabalhadores possa compreender o essencial. [...] Numa organização autogerida, deve ser direito de cada membro do coletivo de trabalho ter acesso fácil a qualquer tipo de informação e, portanto, com maior motivo ainda, ao orçamento da coletividade (VIEITEZ, 1996, p. 142, grifos do autor).

O orçamento participativo da FFC também apresentava essa característica, ou seja, era uma peça orçamentária muito simples, passível de ser visualizada por qualquer pessoa “[...] qualquer um que soubesse diminuir e somar se apropriava do nosso orçamento em dois

<sup>175</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

<sup>176</sup> [...] nunca interfeirei, nunca cheguei e cortei a verba da comissão de pesquisa, ou de qualquer outra comissão, nunca fiz isso, porque o diretor é poderoso, ele pode, e isso tudo isso era extra-legal, não fazia parte do sistema normal de administração universitária, isso era um acordo entre nós, jamais interfeirei em qualquer comissão, se quisesse dinheiro de alguém tinha que pedir, olha você não tem uma grana (...) tem um fulano precisando, nunca peguei dinheiro, nem passava por mim, então neste sentido que entendi que ele era auto-administrativo [...]. VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

minutos, uma folha com o total e a sua realização, [...] uma coisa muito simples, colocamos nomes nas coisas, tiramos os códigos, etc. [...]”<sup>177</sup>.

Quanto ao aspecto da transparência ressalta-se que, na ótica de seus propositores, um orçamento auto-administrativo “não deve conter qualquer tipo de tergiversação, escamoteamento de dados ou manipulação. [...] seus dados essenciais, deve ser apresentado de modo compreensível”. O orçamento implantado na FFC era totalmente transparente, “a gente [batia] os olhos e [sabia] o que se tinha ali”, o orçamento não continha nenhum tipo de “segredo” e para que toda a comunidade pudesse acompanhar a execução do orçamento, foi criado o “verdinho”, que atualizava a situação das contas a cada mês<sup>178</sup>. O OP da Faculdade de filosofia de Marília era, nesse sentido, “autodemonstrável” e constantemente atualizado, com os recursos distribuídos mensalmente e os demonstrativos da movimentação financeira apresentados mês a mês à comunidade, para acompanhamento e controle das contas das subunidades orçamentárias (VIETEZ, 1996, p. 142; 2007).

A presença de todas essas características define a prática de gestão orçamentária instituída na Universidade como sendo um orçamento auto-administrativo e o distingue, particularmente, dos orçamentos participativos vigentes em vários municípios no país. O orçamento possuía esses aspectos, que na medida do possível, tornava-o auto-administrativo, mas com a limitação de não ser decidido por todos, por toda a comunidade universitária. Avaliando o processo participativo introduzido em 1993, Barbosa considera que,

[...] a marca mais forte do orçamento foi destinar recursos aos fundos de desenvolvimentos da pesquisa, ensino e extensão. Cada setor, particularmente os acadêmicos, dispunha de um percentual do orçamento que podiam ser empregados onde o grupo, colegiado, conselho julgasse mais importante para tal. Outro ponto positivo foi a possibilidade de negociação que se abriu entre os vários setores, com ênfase na realização de um evento, compra de equipamentos, entre outros (BARBOSA, 2007, p. 3).

Além disso, afirma que:

[...] um clima de participação se fortaleceu entre a comunidade a ponto de se criar uma comissão para aprovar e encaminhar novas idéias de melhoria junto à Unidade. Foram aprovados desde coleta seletiva de lixo até novos setores, como, por exemplo, o NAC – Núcleo de Apóio às Atividades acadêmicas e o Escritório de Pesquisa. Esses setores tiveram uma repercussão tão boa que passou a integrar o organograma da Unesp como um todo, após um período de funcionamento apenas na Unidade de Marília (BARBOSA, 2007, p. 3).

---

<sup>177</sup> VIETEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

<sup>178</sup> Essa denominação foi dada ao orçamento, porque, o demonstrativo financeiro era apresentado em uma folha verde de papel contínuo.

Em suma, a autonomia administrativa e de gestão financeira, somada ao histórico de movimentos e mobilizações pela democracia interna na UNESP, permitiu a implementação de mudanças na gestão político-administrativa nos campi da Universidade. Na FFC de Marília foi possível introduzir uma prática orçamentária que os seus sujeitos avaliaram como congruente com o princípio do autogoverno democrático nas instituições universitárias. A partir de 1993, a Congregação da Faculdade passou a examinar de forma minuciosa e a deliberar sobre o seu orçamento. Instituiu-se uma prática de gestão democrática do orçamento financeiro, através da discussão e deliberação da repartição dos recursos em subunidades orçamentárias. As subunidades orçamentárias também possuíam autonomia no seu âmbito para decidir sobre o uso dos recursos. Além disso, criaram-se mecanismos de acompanhamento e controle pela comunidade universitária do orçamento deliberado na Congregação.

Outras medidas participativas foram introduzidas no período destacado (1992-1996), dentre elas, destaca-se a criação de várias comissões que funcionavam como instâncias de participação e deliberação de políticas no Campus. É o caso, por exemplo, do *Conselho Assessor para Recursos humanos*, constituído por cinco representantes do segmento dos técnicos e administrativos e por dois representantes dos docentes. O objetivo do Conselho era o de buscar “construir um canal de comunicação com a comunidade, sobretudo com os funcionários”. Outra atribuição do Conselho consistia em administrar o *Fundo de Ajuda ao Desenvolvimento Profissional dos Funcionários*, criado com o objetivo de atender às necessidades dos funcionários relativas a seu campo de atuação na Universidade, como por exemplo, participação em encontros de áreas (contabilistas, secretárias, etc.), em eventos, participação em cursos de diversas naturezas, etc. O Conselho administrava o Fundo sem qualquer intervenção da direção. Entretanto, conforme documento de avaliação da gestão, ocorreram algumas tensões entre a direção e o funcionamento do Conselho “que desenvolveu aspirações no sentido de ser deliberativo e não simplesmente assessor”, como definido na proposta para a sua criação (VIEITEZ & FALEIROS, 1996).

Ainda no âmbito da administração e dos recursos humanos foi criado o *Fundo de Pesquisa para Educação Continuada e Treinamento dos Funcionários*. Sua criação visava realizar “um investimento claro e sistemático em educação e treinamento dos funcionários”, a administração desse Fundo estava a cargo do Setor de Recursos Humanos. Os Fundos configuraram a pretensão de viabilizar uma política de desenvolvimento de recursos humanos na Unidade (VIEITEZ & FALEIROS, 1996).

Outra medida administrativa importante foi o *Projeto Qualidade* que visava “introduzir melhorias na administração do Campus a partir de propostas apresentadas pelos próprios membros da comunidade”. Para viabilizar o Projeto foi criada uma comissão que se encarregava de receber e avaliar as propostas encaminhadas à administração. Conforme relatado no Balanço da Gestão, foram apresentadas ao Projeto aproximadamente 196 propostas, destas, 111 foram aprovadas e implementadas. Apesar da “pouca visibilidade para o conjunto da comunidade”, tal medida “introduziu um fator de dinamismo e participação nada desprezível” na gestão da Faculdade (VIEITEZ & FALEIROS, 1996).

Já a *Comissão de Pesquisa* foi criada para ser uma instância consultiva e deliberativa, cabia à Comissão “elaborar e aplicar políticas gerais de incentivo à pesquisa [...], bem como coordenar essa atividade de comum acordo com os departamentos e/ou outros Setores Acadêmicos”. A Comissão também administrava os recursos do *Fundo de Auxílio à Pesquisa*, que funcionava análogo a um órgão de fomento, ajudando a promover eventos científicos, pesquisas e divulgação das mesmas. Os recursos para a Comissão/Fundo provinham de percentual (08%) dos recursos próprios arrecadados através das atividades de extensão e de uma fração do orçamento de custeio estabelecida pela Congregação (PLANO DIRETOR, 1993, p. 14-15).

Cabe destacar, como mencionado anteriormente, a questão da criação da fundação de apoio na FFC. Na Carta Programa da chapa que concorreu e venceu as eleições em 1992 constava a proposição de se criar uma fundação de apoio local, cujo objetivo consistia em dá agilidade à realização de propostas voltadas para a consecução dos objetivos da Universidade. Contudo, as avaliações têm revelado o caráter problemático da presença das fundações de apoio nas universidades. As críticas ressaltam a privatização interna com a cobrança de mensalidades e taxas e a venda de serviços como complementação salarial de alguns docentes. Destacam também a enorme autonomia que as fundações possuem em relação à universidade e a ausência de controles sobre as suas atividades. Atualmente, seus propositores reconhecem esses problemas e admitem o equívoco dessa proposição<sup>179</sup>.

Mas, o objetivo geral das medidas implementadas na FFC consistia, conforme sustenta Vieitez, na possibilidade de “enraizar a participação na comunidade universitária”, tornando-a “mais molecular”, ou seja, com vários espaços nos quais as pessoas participassem, podendo

---

<sup>179</sup> [...] entendo que isso foi um erro meu, não demorou muito tempo, eu percebi que foi erro não avaliei as condições de funcionamento da universidade, naquele momento havia uma grande onda de criar fundações de apoio, eu penso que não analisei direito isso, eu me enganei nisso, não que a fundação pudesse ter um papel talvez auxiliar das universidades, logo percebi que isso acaba por ser uma falácia total, pela simples razão, uma delas que a universidade não controla as fundações, essa talvez seja a mais gritante, [...]. VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

assim, decidir sobre questões relevantes do cotidiano do campus sejam elas referentes à administração, à pesquisa, ao ensino e à extensão, ou qualquer outra coisa, uma participação que não se restringisse à “Congregação que é um parlamento”. Visava também à descentralização política, considerando que as decisões não precisavam estar concentradas nas mãos do diretor. O orçamento era, portanto, o eixo central de tudo isso, pois cada setor do campus recebia suas verbas e deliberava autonomamente o que fazer com elas<sup>180</sup>.

No entanto, de acordo com Barbosa, esse movimento não chegou a entranhar de fato no cotidiano da FFC. A troca da direção da Faculdade em 1996 trouxe um arrefecimento da discussão, da participação e, sobretudo, do encaminhamento das propostas. Muitas coisas que tinham avançado retrocederam rapidamente, apesar da candidatura ter sua origem no mesmo grupo político que sustentou a direção anterior. O grande problema, na perspectiva da referida professora, consistia no fato de que diante de determinadas questões e para que as mesmas fossem superadas rapidamente, a direção adotava uma postura contraditória em relação ao Plano Diretor e ao orçamento participativo. O auge dessa crise foi quando o diretor assinou uma portaria interna que exigia que os chefes de Departamento atestassem à frequência dos professores, isso repercutiu de forma negativa nas eleições seguintes para a direção. Para se perceber o impacto da medida, cabe lembrar que na Unidade nem os funcionários administrativos batem cartão e têm controles rígidos de saídas e chegadas, apesar de na grande maioria cumprirem rigorosamente com seus horários de trabalho (BARBOSA, 2007).

Durante a gestão 1997-2000, a direção fez algumas modificações no OP, uma delas foi deixar mais recursos no item *reserva de contingência*, ou seja, aumentou o montante de recursos que ficava à disposição do diretor e distribuiu a verba alocada em uma Comissão que analisava os pedidos de recursos para participação em eventos. Contudo, segundo Barbosa, a direção apoiava a proposta do orçamento participativo e não buscou inviabilizá-la. Outra

---

<sup>180</sup> [...] antes, tudo passava pelo diretor, acabei com esse mecanismo, com o mecanismo oficial, chegava uma demanda, ela era encaminhada para a seção tomar providência, depois retornava à direção para que a mesma tomasse conhecimento do assunto. O mecanismo oficial foi invertido através de medidas descentralizadoras reais, tudo isso guiado, colado ao orçamento, chegou um momento que eu não decidia quase nada, fiquei folgado do ponto de vista de ter que dá conta de uma burocracia [...] Chegou um momento que essa malha mais ou menos estabelecida de instâncias com o seu dinheirinho, descentralizadas começou a se comunicar entre si, pediam dinheiro emprestados uns para os outros, faziam barganhas ajudava aqui e ali [...] essa coisa começou a se mover por si, praticamente, [...] o diretor funcionava mais como um coordenador mesmo. Essa vida em rede, onde as pessoas resolvem sobre os recursos existentes, não sei avaliar se é mais racional ou não, essas comunicações se estabeleceram, não precisavam de minha mão para nada, eu duvido se poderia resolver melhor que eles. Acabou com a possibilidade de fazer clientelismo, o diretor não tinha dinheiro, antes o caminho era pedir dinheiro para o diretor, acabou com o peditório na sala do diretor, com a filhinha na porta do diretor, [...] o diretor ficou impossibilitado de fazer clientelismo. VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

medida adotada foi disponibilizar o orçamento na Internet para que toda a comunidade da FFC pudesse acessá-lo.

Na avaliação de Barbosa (2007, p. 3), a gestão seguinte (2001-2004) foi eleita com base em outros valores e apoiada por outros grupos políticos na Unidade. Essa gestão tentou impor um novo modelo de universidade, o que teria custado “muita luta política” por parte do grupo anterior que, a partir de então foi colocado em “total ostracismo”, sequer conseguindo se eleger para os órgãos colegiados locais e centrais. O retrocesso em relação à democracia e à participação, conforme Barbosa, também foi quase total.

Quanto ao orçamento participativo, segundo Dal Ri, quase não houve discussão para a elaboração do orçamento, ela só acontecia porque algumas pessoas pressionavam o diretor, cobrando a sua realização<sup>181</sup>. Desse modo, a administração não conseguiu acabar com o orçamento participativo, contudo muito de sua dimensão política foi perdida. A direção deixou de informar e incorporar ao orçamento todas as verbas extras, como por exemplo, os recursos advindos da xerografia e as verbas provenientes de projetos e da realização de eventos na Faculdade. Esses recursos eram centralizados e o seu gasto definido pela direção.

O diretor eleito não terminou o mandato, faltavam pouco mais de dois anos, quando então solicitou aposentadoria, por este motivo foram realizadas novas eleições para o término do mandato. Em 2005 tomou posse a atual diretoria da FFC. Conforme avalia Barbosa, nessas duas últimas gestões, o orçamento participativo virou peça burocrática, com o esvaziamento da discussão política, característica que veio se acentuando gradativamente, desde 1996 (BARBOSA, 2007).

Na perspectiva de Barbosa (2007, p. 4), atualmente o “orçamento é apenas aprovado pela congregação e cumprido pelos setores competentes”. No entanto, considera que a despeito de ter perdido aos poucos força política, não dá para desprezar as potencialidades do orçamento participativo. Dependendo da pressão na Congregação ainda é possível influenciar as discussões do orçamento e modificar e/ou aprovar itens considerados importantes pela comunidade universitária. Abaixo, reproduzimos de forma sintetizada o demonstrativo do Orçamento Participativo 2004 e 2005 e a proposta de OP para o ano de 2006.

TABELA 8  
Proposta para o Orçamento Participativo 2006

<b>Especificação da Despesa</b>	<b>Aprovado 2004</b>	<b>Aprovado 2005</b>	<b>Proposto/2006</b>
	%	%	%

<sup>181</sup> DAL RI, Neusa Maria. Entrevista concedida à autora em 31 de jan. de 2007.

Manutenção dos Campi	<b>608.945,00</b>	<b>52,095</b>	<b>712.250,00</b>	<b>61,819</b>	<b>979.745,00</b>	<b>58,072</b>
Manut. Serviços Transporte	<b>39.279,00</b>	<b>3,360</b>	<b>30.450,00</b>	<b>2,643</b>	<b>68.688,00</b>	<b>4,534</b>
Ensino em nível Graduação	<b>326.641,00</b>	<b>28,115</b>	<b>211.292,00</b>	<b>18,339</b>	<b>319.338,00</b>	<b>21,079</b>
<b>COMISSÕES</b>						
Atividades Culturais	1.470,00	0,126	1.470,00	0,128	2.058,00	0,136
Permanente de Ensino	1.470,00	0,126	1.470,00	0,128	2.058,00	0,136
Permanente Ext. Universit.	1.470,00	0,126	1.470,00	0,128	2.058,00	0,136
Permanente de Pesquisa	1.470,00	0,126	1.470,00	0,128	2.058,00	0,136
<b>Sub-total</b>	<b>5.880,00</b>	<b>0,503</b>	<b>5.880,00</b>	<b>0,510</b>	<b>8.232,00</b>	<b>0,543</b>
<b>CONSELHOS DE CURSOS</b>						
Arquivologia	914,00	0,078	914,00	0,079	1.141,70	0,075
Biblioteconomia	914,00	0,078	914,00	0,079	1.282,77	0,085
Ciências Sociais	914,00	0,078	914,00	0,079	1.948,55	0,129
Filosofia	914,00	0,078	914,00	0,079	1.324,85	0,087
Fisioterapia	914,00	0,078	914,00	0,079	1.262,97	0,083
Fonoaudiologia	914,00	0,078	914,00	0,079	1.233,27	0,081
Pedagogia	914,00	0,078	914,00	0,079	2.834,59	0,187
Relações Internacionais	914,00	0,078	914,00	0,079	1.238,22	0,082
Terapia Ocupacional	914,00	0,078	914,00	0,079	1.253,08	0,083
<b>Sub-total</b>	<b>8.226,00</b>	<b>0,704</b>	<b>8.226,00</b>	<b>0,714</b>	<b>13.520,00</b>	<b>0,892</b>
<b>STDARH/CARH</b>	<b>8.930,00</b>	<b>0,764</b>	<b>8.930,00</b>	<b>0,775</b>	<b>11.609,00</b>	<b>0,766</b>
<b>DEPARTAMENTOS</b>						
Adm. e Supervisão Escolar	4.322,00	0,370	4.322,00	0,375	6.434,00	0,558
Ciência da Informação	6.483,00	0,555	6.483,00	0,563	8.595,00	0,746
Ciências Políticas e Econo.	6.483,00	0,555	6.483,00	0,563	8.595,00	0,746
Didática	4.322,00	0,370	4.322,00	0,375	6.434,00	0,558
Educação Especial	8.644,00	0,739	8.644,00	0,750	10.756,00	0,934
Filosofia	4.322,00	0,370	4.322,00	0,375	6.434,00	0,558
Fonoaudiologia	4.322,00	0,370	4.322,00	0,375	6.434,00	0,558
Psicologia da Educação	4.322,00	0,370	4.322,00	0,375	6.434,00	0,558
Sociologia e Antropologia	4.322,00	0,370	4.322,00	0,375	6.434,00	0,558
<b>Sub-total</b>	<b>47.542,00</b>	<b>4,067</b>	<b>47.542,00</b>	<b>4,126</b>	<b>66.550,00</b>	<b>4,393</b>

Fonte: DTAd- UNESP – Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus de Marília.

TABELA 8  
Proposta para o Orçamento Participativo 2006

(Continuação)

<b>FUNDOS</b>						
Auxílio ao Ensino	1.309,00	0,112	1.309,00	0,114	1.832,00	0,121
Auxílio a Extensão	1.309,00	0,112	1.309,00	0,114	1.832,00	0,121
Auxílio a Pesquisa	19.000,00	1,625	19.000,00	1,649	26.600,00	1,756
Auxílio a Publicação	5.350,00	0,458	5.350,00	0,464	7.490,00	0,494
<b>Sub-total</b>	<b>26.968,00</b>	<b>2,307</b>	<b>26.968,00</b>	<b>2,341</b>	<b>37.754,00</b>	<b>2,492</b>
<b>NÚCLEOS</b>						
Ciência e Cultura	603,00	0,052	603,00	0,052	844,00	0,056
Direitos Humanos	603,00	0,052	603,00	0,052	844,00	0,056
Ensino	603,00	0,052	603,00	0,052	844,00	0,056
<b>Sub-total</b>	<b>1.809,00</b>	<b>0,155</b>	<b>1.809,00</b>	<b>0,157</b>	<b>2.532,00</b>	<b>0,167</b>
<b>PET</b>						
Ciência da Informação	1.043,00	0,089	1.043,00	0,091	1.460,00	0,096
Ciências Sociais	1.043,00	0,089	1.043,00	0,091	1.460,00	0,096
<b>Sub-total</b>	<b>2.086,00</b>	<b>0,178</b>	<b>2.086,00</b>	<b>0,181</b>	<b>2.920,00</b>	<b>0,193</b>
<b>OUTRAS ATIVIDADES</b>						
CEDHUM	603,00	0,052	603,00	0,052	844,00	0,056
Coral Boca Santa	603,00	0,052	603,00	0,052	844,00	0,056
PEJA	603,00	0,052	603,00	0,052	844,00	0,056
UNATI	1.705,00	0,146	1.705,00	0,148	2.387,00	0,158

<b>Sub-total</b>	<b>3.514,00</b>	<b>0,301</b>	<b>3.514,00</b>	<b>0,305</b>	<b>4.919,00</b>	<b>0,325</b>
<b>ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE</b>						
Bolsa de Informática 19	23.670,00	2,025	25.800,00	2,239	39.535,00	2,610
Bolsa Monitoria 14	18.000,00	1,540	18.000,00	1,562	24.000,00	1,584
Bolsa Biblioteca 09	12.000,00	1,027	16.000,00	1,389	20.400,00	1,347
<b>Sub-total</b>	<b>53.670,00</b>	<b>4,591</b>	<b>59.800,00</b>	<b>5,190</b>	<b>83.935,00</b>	<b>5,541</b>
<b>ENSINO EM NÍVEL DE PÓS-GRADUAÇÃO</b>						
Ciência da Informação	0,00	0,000	0,00	0,000	550,00	0,036
Ciências Sociais	0,00	0,000	0,00	0,000	550,00	0,036
Educação	0,00	0,000	0,00	0,000	550,00	0,036
Filosofia	0,00	0,000	0,00	0,000	550,00	0,036
Seção de Pós-Graduação	1.570,00	0,134	1.570,00	0,136	0,00	0,000
<b>Sub-total</b>	<b>1.570,00</b>	<b>0,134</b>	<b>1.570,00</b>	<b>0,136</b>	<b>2.200,00</b>	<b>0,145</b>
<b>OUTROS</b>						
Reserva de Contingência	31.843,00	2,724	31.843,00	2,764	12.985,00	0,857
<b>Sub-total</b>	<b>31.843,00</b>	<b>2,724</b>	<b>31.843,00</b>	<b>2,764</b>	<b>12.985,00</b>	<b>0,857</b>
<b>Total Geral – Despesas Previstas</b>	<b>1.168.903,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1.152.160,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1.514.927,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Estimativa – Receita Própria</b>	<b>124.000,00</b>	<b>100,0</b>	<b>99.570,00</b>	<b>100,00</b>	<b>99.996,00</b>	<b>100,00</b>

Continuação da tabela anterior

Um exemplo de que ainda é possível pressionar as discussões no OP foi a inclusão no orçamento participativo de uma rubrica para o Núcleo de Ensino. Anteriormente, segundo Sueli Mendonça<sup>182</sup>, o Núcleo de Ensino não participava das discussões do orçamento, mas por força do grupo e do trabalho desenvolvido foi possível levar essa discussão para a congregação e com isso inserir uma nova rubrica no OP. Apesar de ser um recurso pequeno avalia que, o fato de constar no OP é uma garantia de recursos, mas também uma forma de valorização do Núcleo, assim como de outros projetos semelhantes. Além disso, considera que o Núcleo de Ensino abriu caminho para que outros núcleos, como o de Ciência e Cultura e o de Direitos Humanos também fossem incluídos no orçamento. São recursos pequenos, mas com eles os núcleos “não precisam pedir dinheiro para o diretor”.

Contudo, também considera que o OP “perdeu muito da proposta original”, tornando-se muito burocrático na Congregação. Para exemplificar o processo de burocratização do orçamento Mendonça cita uma situação em que havia sobrado dinheiro da comissão de pesquisa, praticamente a comissão não tocou nos recursos durante todo o ano, entretanto, não se discutiu porque a comissão não utilizou o dinheiro, ou, já que sobraram recursos, porque não destiná-los para outras comissões que estariam precisando. A congregação iniciou uma discussão sobre problemas dessa natureza, mas, não conseguiu avançar<sup>183</sup>.

<sup>182</sup> Segundo Sueli Mendonça o montante de recursos destinado pelo OP ao Núcleo de Ensino tem variado entre R\$ 500,00 e R\$ 600,00. MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida à autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>183</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida à autora em 31 de jan. de 2007.

Para Mendonça, o processo de refluxo na mobilização dos movimentos organizados na universidade também refletiu no OP. Assim, avalia que o orçamento participativo foi implantado em um momento de conjuntura política favorável às mudanças e avanços da democracia na gestão na universidade. Dessa forma, o OP levou um tempo para se estabilizar depois que foi implantado em 1993, avançou no período seguinte, mas depois foi se esvaziando do conteúdo mais político. Apesar disso, acredita que os departamentos aprenderam a trabalhar a partir da lógica do orçamento participativo, decidindo coletivamente o que fazer com a verba que recebem, se sobram recursos também deliberam de forma coletiva o que fazer com o dinheiro. Os departamentos decidem como utilizar o dinheiro, a direção não questiona, tem autonomia enquanto departamento<sup>184</sup>.

Ainda segundo Mendonça, apesar do orçamento participativo ter resistido ao longo dos anos e continuar, mesmo esvaziado, vigente na FFC, não se conseguiu fazer com que a discussão do orçamento se espalhasse pela UNESP, muito menos fazer com essa proposta chegasse ao âmbito da própria Universidade. Contudo, conforme discutido anteriormente, a partir da greve de 1994, o movimento docente começou a pressionar os órgãos centrais para que discutissem o orçamento da Universidade. Desde então, o movimento tem conseguido colocar representantes nos órgãos colegiados e, com isso, pautar o orçamento da Universidade. No Plano de Lutas do *Chapão da Adunesp*, os representantes dos docentes nos órgãos colegiados se comprometem a lutar pela implantação do “orçamento participativo e pela transparência real das contas da Universidade” (ADUNESP, 2007).

A implantação de orçamentos participativos se inscreve em propostas que visam ampliar a democracia e a esfera pública através da participação direta da população e/ou das comunidades na elaboração dos orçamentos públicos. Trata-se, como já mencionado anteriormente, de uma invenção política que pretende assegurar um melhor uso dos recursos públicos, com a definição de prioridades de investimento e maior transparência e controle social sobre os gastos, mas também modificar práticas e relações sociais no âmbito de um município ou de uma determinada instituição social.

Quanto à modificação de práticas e relações sociais, o orçamento participativo geralmente aparece nas discussões como dotado de um componente pedagógico, instituidor de novas aprendizagens importantes para aquisição da *cidadania*. Opondo-se, dessa forma, aos elementos de autoritarismo, clientelismo e patrimonialismo que predominantemente caracterizam as relações sociais e políticas no país. Sob tal perspectiva, os estudos procuram

---

<sup>184</sup> MENDONÇA, Sueli. Entrevista concedida à autora em 31 de jan. de 2007.

ver como as práticas de gestão ou administração participativas do orçamento produzem novos aprendizados, novos sujeitos sociais e/ou instituem relações efetivamente democráticas.

No capítulo 4 discutimos essa característica do OP face aos elementos de aprisionamento das experiências à lógica da governança. Concluimos que essa lógica é incompatível com a autonomia dos sujeitos sociais e com o desenvolvimento de um princípio pedagógico, transformador e instituidor de direitos.

Na presente seção, indagamos também sobre o impacto em termos de novos aprendizados e práticas instituídos pela experiência de orçamento participativo implantada na FFC.

Um primeiro aspecto apontado nas entrevistas quando indagamos sobre os efeitos da implantação do orçamento participativo na FFC refere-se ao seu impacto na descentralização administrativa e na desconcentração do poder na Unidade. Antes do OP, a prática vigente na instituição, comum à administração pública, consistia na centralização de todo orçamento no executivo, com isso, as várias demandas da instituição, os constantes pedidos de verbas, seja dos departamentos, das áreas acadêmicas, de pesquisa, seja da infra-estrutura, ou até mesmo dos docentes, eram todas dirigidas ao diretor da Unidade. Ao ser implantado, o orçamento participativo conseguiu acabar “com aquela fila de pessoas na porta da direção”<sup>185</sup>.

Com isso, avaliam que o OP também reduziu a possibilidade de se fazer clientelismo político, pois o diretor deixou de ter o controle exclusivo sobre o dinheiro. Antes, como já mencionado, o caminho era pedir dinheiro para o diretor, mas com a alocação dos recursos em subunidades orçamentárias “acabou o peditório na sala do diretor, com a fila na porta do diretor”, reduzindo, desse modo, a possibilidade de políticas ou alianças no campus com base na patronagem ou no clientelismo político<sup>186</sup>.

Como mencionado, para viabilizar o orçamento participativo instituiu-se um processo de descentralização dos recursos e de participação nas decisões a respeito do seu uso. O diretor não mais decide sozinho onde e como alocar os recursos da Faculdade. Apesar de não ser uma decisão efetivamente coletiva, pois a comunidade não participa em sua totalidade da discussão do orçamento, o fato dele ter sido levado para a Congregação que reúne a representação dos departamentos, dos setores e dos segmentos da comunidade universitária ampliou bastante a democracia e a transparência quanto aos recursos da Unidade.

---

<sup>185</sup> DAL RI, Neusa Maria. Entrevista concedida à autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>186</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

Além disso, ao se alocar os recursos nos setores, nas comissões e nos departamentos, as pessoas ficam sabendo com que verbas podem contar e fazem os seus planejamentos. Segundo Dal Ri, essa é uma consequência importante, pois anteriormente era mais difícil fazer planejamentos. Com o OP, todos sabem qual é o montante dos recursos, assim, “vão lutar por mais ou não, fazem um planejamento, um projeto de trabalho para um, dois três anos [...]”. E, dependendo do órgão, departamento ou comissão, seus integrantes “são mais obrigados a discutir esse planejamento e o uso das verbas em seus coletivos”. Dessa forma, o OP também rompeu na sua perspectiva, com a prática das chefias de departamentos de decidir sozinhos, o que fazer com a verba do departamento<sup>187</sup>.

Ainda segundo Dal Ri, a experiência do orçamento participativo também incentivou que os setores discutissem de forma participativa a utilização das suas verbas. Trazendo, dessa forma, modificações importantes nas práticas até então vigentes na Faculdade. Contudo considera ser difícil avaliar o quanto essa prática “realmente penetrou na unidade, se é reversível ou não”. Entretanto, acredita que, se algum diretor resolver de uma hora para outra acabar com essa experiência, “ele até poderá fazê-lo”, pois o OP não está inscrito no Regimento da Unidade, não possui uma lei específica, mas a comunidade reagirá<sup>188</sup>.

Dal Ri avalia que a comunidade ou pelo menos uma parte dela viveu a experiência do OP e assimilou essa prática, uma tentativa de eliminá-lo poderia gerar conflitos. Neste sentido, acredita que o OP modificou as relações no interior da Faculdade, criando uma “cultura de participação na discussão, planejamento e na utilização dos recursos do orçamento”<sup>189</sup>.

Outro exemplo de como a comunidade assimilou o orçamento foi a sua reação diante da possibilidade de mudanças no processo de distribuição dos recursos, através do estabelecimento de critérios para definir o montante que cada departamento deveria receber. Uma subcomissão foi criada para elaborar e apresentar uma proposta para essa distribuição, mas, no entendimento de alguns professores os critérios privilegiavam a participação dos docentes na pesquisa e a publicação em detrimento das outras tarefas da universidade. Após debate na Congregação a proposta da comissão foi recusada, prevalecendo uma divisão igualitária dos recursos entre os departamentos.

Situação semelhante foi vivenciada pelo segmento dos técnicos e administrativos. A verba do OP para o segmento é alocada no Setor de Recursos Humanos e os servidores

---

<sup>187</sup> DAL RI, Neusa Maria. Entrevista concedida à autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>188</sup> DAL RI, Neusa Maria. Entrevista concedida à autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>189</sup> DAL RI, Neusa Maria. Entrevista concedida à autora em 31 de jan. de 2007.

definem o que fazer com ela. Quando se tentou determinar onde usá-la sem uma discussão coletiva houve reação contrária. É, nesse sentido, que Dal Ri<sup>190</sup> afirma que a cultura de participação do OP já estaria “um pouco expandida” na FFC, dificultando assim, que essa prática possa ser facilmente eliminada do interior da Faculdade.

Vieitez<sup>191</sup>, por sua vez, considera que a comunidade universitária não se “sensibilizou especialmente” para este tipo de mecanismo, no entanto, afirma que a “cultura incipiente de participação no orçamento deixou algum rastro na Universidade”. Com efeito, o movimento docente tem reivindicado a sua implantação no âmbito da Universidade e algumas Unidades da UNESP tentaram copiar o OP de Marília.

Desse modo, segundo Dal Ri, quando a comunidade aprendeu a lidar com o orçamento participativo as instâncias, descentralizadas e de posse de seus recursos, passaram a se comunicar mais, barganhando e ajudando umas as outras. Os setores intercambiavam e emprestavam recursos quando sobravam verbas. A prática propiciou, desse modo, um intercâmbio e uma maior solidariedade entre os segmentos e entre os setores, além de um maior conhecimento sobre os diferentes trabalhos realizados por eles. No entanto, cabe ressaltar que esse intercâmbio e solidariedade foram arrefecendo diante, principalmente, do aumento do número de projetos e da competição por recursos cada vez mais reduzidos<sup>192</sup>.

A despeito das avaliações que enfatizam a presença de uma cultura participativa decorrente da prática do orçamento participativo na FFC e das que ressaltam o seu esvaziamento político e burocratização, não se pode desconsiderar que fatores conjunturais gerados pelas mudanças externas à Universidade também tiveram peso no arrefecimento da democracia e da participação nas instituições. Os encaminhamentos governamentais e o empreendedorismo acadêmico têm reconfigurado a universidade pública, debilitando a sua autonomia e fomentando retrocessos às conquistas democráticas. Neste sentido, buscamos discutir a problemática da autonomia universitária e as formas de autogoverno da universidade, em um contexto de profundas redefinições do Estado e da concepção de sociedade civil.

Com isso, apontamos no capítulo Um da tese, o deslocamento das estratégias políticas da esquerda e o debate sobre a ressignificação de temas e categorias importantes no léxico da esquerda como os de sociedade civil, democracia e espaço ou esfera pública. Discutimos as transformações e o esvaziamento do conceito de democracia reduzido a uma ação restrita à

---

<sup>190</sup> DAL RI, Neusa Maria. Entrevista concedida à autora em 31 de jan. de 2007.

<sup>191</sup> VIEITEZ, Cândido Giraldez. Entrevista concedida à autora em 14 de fev. 2007.

<sup>192</sup> DAL RI, Neusa Maria. Entrevista concedida à autora em 31 de jan. de 2007.

esfera política e desvinculado da esfera econômica. Quanto à categoria sociedade civil apontamos fenômeno semelhante. Atualmente a noção de sociedade civil, designa uma esfera distinta do Estado e do Mercado, considerada como o lócus da democracia e da participação.

Assim, no que se refere particularmente à categoria sociedade civil, discutimos como esse termo passou a ser utilizado de forma muito ampla pela esquerda, realçando a sua dimensão emancipatória e esvaziando o seu caráter de lócus das lutas de classes. A partir do estudo de Ellen Wood (2003, p. 205), vimos como a noção de sociedade civil reaparece nos debates políticos e se transforma em uma “expressão mágica adaptável a todas as situações da esquerda”, abrigando ao mesmo tempo uma ampla gama de aspirações emancipatórias e “um conjunto de desculpas para justificar o recuo político”.

Sob a perspectiva da Nova Esquerda ou do social-liberalismo, a noção de sociedade civil substitui a idéia de classe social enquanto sujeito histórico e naturaliza o capitalismo na medida em que os antagonismos de classe – capital e trabalho – são diluídos nas perspectivas das múltiplas identidades dos sujeitos sociais que tornam a classe uma dessas identidades e, no caso, uma das identidades secundárias que caracterizam os sujeitos.

Dessa forma, apontamos também como boa parte da esquerda brasileira assimila essas transformações em nome da governabilidade e da participação no desenvolvimento do capitalismo internacional.

A análise desenvolvida no presente capítulo buscou dar conta de três objetivos centrais: reconstruir a trajetória de lutas na UNESP pela conquista e manutenção da democracia e da autonomia; analisar a autonomia de gestão financeira e as lutas em defesa da ampliação do financiamento público nas universidades públicas paulistas; e, descrever e analisar os processos participativos de alocação de recursos implantados na Universidade.

A partir desses objetivos indagamos se o movimento pela democratização e a conquista da autonomia de gestão financeira propiciaram um maior envolvimento da comunidade universitária na gestão da instituição (autogoverno). E, se os processos de gestão participativa instituídos, a partir de então, propiciaram aprendizados relevantes no sentido da transformação das relações sociais e de práticas anteriormente vigentes.

Concluimos que, com a autonomia de gestão dos recursos financeiros, a UNESP avançou muito no processo de elaboração de seu orçamento, assim como no processo de colocá-lo ao alcance da comunidade universitária e da sociedade. Isto se deveu, conforme sustenta Vieitez (1996, p. 145) “às próprias necessidades gerenciais ocasionadas pela autonomia, à obrigatoriedade de apresentar contas ao governo do Estado”, mas, principalmente às lutas dos trabalhadores da universidade, às fortes pressões geradas pelos

sindicatos para abertura e transparência dos orçamentos, como instrumento de luta para a melhoria das condições de trabalho (salário, carreira, concursos, etc.), e para a defesa e sobrevivência da educação e da universidade públicas.

A reconstrução da trajetória de lutas na UNESP pela democracia e pelo financiamento público da Universidade visou demonstrar como essas duas dimensões (democracia e financiamento) são fundamentais à autonomia, portanto, ao autogoverno da instituição universitária, condição indispensável para a liberdade acadêmica e para a produção de conhecimento novo.

A comunidade unespiana conseguiu se apropriar de avanços democráticos na gestão da instituição. Exemplos disso, os órgãos colegiados discutem o orçamento da Universidade e o Campus de Marília que vem desenvolvendo desde 1993, uma prática de gestão democrático-participativa de seu orçamento. Contudo, esses avanços (paridade, orçamentos participativos e a autonomia) ou foram perdidos como é o caso da paridade nos processos de escolha dos dirigentes (reitores e diretores), ou têm sofrido um esvaziamento político e se burocratizado, ou a sua existência está sob eminente risco, como é o caso da autonomia universitária com as recentes medidas (decretos do governador José Serra) anunciadas para as universidades públicas.

O estudo procurou demonstrar a tese de que o espaço público (ampliação de direitos) é uma categoria relacional que só existe por força das lutas sociais. Apontamos o caráter instável da autonomia e a importância das mobilizações para assegurá-la. Sob essa perspectiva, as ações desenvolvidas pelo movimento docente através de seu sindicato (Adunesp) e do Fórum das Seis denotam uma compreensão inequívoca sobre a natureza particularista do Estado e sobre as contradições da sociedade civil. Ao compreender que na sociedade civil os embates são de classes e ao se auto-organizar enquanto classe trabalhadora, o movimento docente logrou alargar a democracia e o autogoverno na universidade.

Considerando que esses embates no âmbito da sociedade civil expressam lutas pela hegemonia e requerem aprendizados, aprendizados estes que se dão fundamentalmente nos espaços de lutas, indagamos se os processos participativos implantados na Universidade propiciaram aprendizados relevantes no sentido da transformação das relações sociais e de práticas vigentes.

Como já mencionado, a comunidade unespiana logrou avanços democráticos na gestão da Universidade. Desde 1995, o Conselho Universitário discute e aprova o orçamento da instituição, mas a discussão do orçamento nos órgãos colegiados exigiu, principalmente, da representação sindical um domínio não apenas das questões mais amplas e política acerca do

financiamento público, mas também um domínio técnico das questões referentes ao orçamento.

Os embates com o CRUESP durante as campanhas salariais e as disputas com o governo estadual por mais verbas para as universidades também exigiram conhecimentos e a abertura das contas da universidade. Por força e pressão das entidades dos trabalhadores conseguiu-se, por exemplo, estabelecer uma metodologia para o cálculo dos valores de comprometimento dos recursos com a folha de pagamento.

O processo de discussão do orçamento das universidades implicou, portanto, um longo processo de aprendizagem. A comunidade universitária não se apropriou desse conhecimento técnico de um dia para o outro. Foram anos de lutas e embates com o CRUESP, nas comissões da LDO, nos órgãos colegiados para que a comunidade universitária, através de seus representantes, aprendesse a discutir o orçamento. O que de um modo geral reforça a proposição de que a autonomia e a democracia requerem fundamentalmente aprendizados políticos, mas também conhecimentos técnicos. A compreensão da estrutura tributária, das formas de recolhimento de recursos e da dinâmica de exposição de seus resultados, tudo isso concorre para o desfecho das lutas pela democratização dos recursos públicos.

Por fim, concluímos que a despeito das mudanças ocorridas no orçamento participativo da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP/Marília, este mecanismo consistiu em uma estratégia importante para afirmar uma das dimensões mais relevantes da autonomia universitária que é o autogoverno. O movimento no sentido da burocratização e esvaziamento político desse mecanismo também reforça a tese da instabilidade do público, ou seja, em um contexto de profundas redefinições do Estado pelas políticas de *ajuste estrutural* as formas de autogoverno da universidade estão freqüentemente submetidas a tensões. Desse modo, podemos concluir que um projeto político de mudança de valores requer um longo investimento e lutas sociais capazes de assegurar a primazia do público diante do privado-mercantil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central deste trabalho consistiu em investigar os dilemas sobre a configuração do público no Estado capitalista, desenvolvendo a tese de que, com o ajuste estrutural neoliberal, as práticas de participação popular, como o orçamento participativo, e as formas de protagonismo possibilitadas pela autonomia universitária passam a estar submetidas a tensões, entre, de um lado, o transformismo operado para produzir as melhores condições para a reprodução do padrão hegemônico de poder do capital e legitimar uma ordem social em que os direitos sociais universais são paulatinamente desconstruídos e, de outro, as lutas que forjam práticas autônomas que possam afirmar o público contra a esfera privada-mercantil.

Para desenvolver a tese foram elencadas perguntas-orientadoras (Introdução) elaboradas a partir dos conceitos e categorias apresentadas no capítulo 1. Através da pesquisa bibliográfica explicitamos e analisamos os principais conceitos e categorias que fundamentam a *nova esquerda*, bem como as transformações recentes nas estratégias da esquerda socialista e social-democrata que resultaram na *terceira via* ou no social-liberalismo. A partir do estudo das ressignificações promovidas pela *nova esquerda* ou pela *esquerda pós-moderna* em conceitos e categorias importantes como democracia, revolução e reforma social, participação, sociedade civil e esfera pública, concluímos que, o que tem se apresentado como um projeto político de transformação *radical* das sociedades contemporâneas configura uma estratégia política que naturaliza o capitalismo, descartando qualquer possibilidade de ruptura e superação de seu projeto de dominação e de sociabilidade do capital.

Com efeito, a problemática que guiou a presente tese contém uma indagação axial a propósito do caráter e da natureza de projetos de participação social ou popular, como os orçamentos participativos de entes que a Constituição Federal afirmou como autônomos – município e universidade - no contexto das profundas transformações engendradas pelo ajuste estrutural neoliberal em curso nas duas últimas décadas do século XX e no início do XXI. A investigação não se restringiu aos orçamentos participativos, mas os incorporou como parte do objeto de pesquisa, no exame dos dilemas e tensões da autonomia e da participação social na definição e democratização de espaços públicos.

A perspectiva na qual situamos este trabalho e, conseqüentemente, a sua hipótese norteadora, sustenta que as profundas reformulações no âmbito do Estado intensificadas pelo

ajuste estrutural neoliberal tornam as práticas institucionalizadas de participação local, como o OP, incapazes de alterar de modo substantivo o padrão hegemônico de poder do capital. Essa institucionalização da participação fragilizou a autonomia dos movimentos, sindicatos e militantes frente aos governos, conformando um processo muito complexo de nexos entre o aparato estatal, o governo, os partidos e os movimentos e militantes. O estudo procurou demonstrar que esse complexo de relações pode ser compreendido por meio do conceito gramsciano de transformismo. Embora muitos movimentos e militantes não tenham se dado conta da trama tecida no âmbito do OP, na prática, essa participação acaba por legitimar uma ordem social em que os direitos sociais universais são paulatinamente desconstruídos.

Apontamos, no caso do OP, considerado pela estratégia dos governos democrático-populares um exemplo das potencialidades da autonomia municipal e, em certo momento, uma via para o socialismo, que, na prática concreta do caso investigado, tal política opera o consentimento dos “subalternos” com a crença de que a democracia liberal é capaz de ampliar a esfera dos direitos (ou, pelo menos, de permitir que os expropriados possam disputar essa agenda nos marcos da ordem do capital), contraditoriamente, em um período de perda de direitos sociais. Com isso, ocorre uma legitimação de que as decisões importantes e que repercutem profundamente em nossas vidas (macroeconomia, política externa, políticas estruturais) podem não compor a agenda democrática.

Sob essa perspectiva, o estudo procurou demonstrar que o OP, apesar das contradições ensejadas pela participação popular, contribui para a fragmentação das lutas sociais dos trabalhadores explorados, deslocando grande parte dos conflitos para o âmbito municipal (e que menos influi na política macroeconômica do país) e, nestes, cabe aos movimentos disputar ou construir consensos em torno de recursos dramaticamente exíguos se compararmos com o montante geral da arrecadação tributária do Estado. E, não menos importante, o estudo procurou corroborar a tese de que essas políticas de “participação” têm contribuído, principalmente, para a *governança* e mais amplamente, para a governabilidade local e do próprio padrão de acumulação, na medida em que essas práticas de “bom governo” contribuem significativamente para assegurar o controle social e um ambiente favorável ao ajuste estrutural.

O estudo não descarta que o OP possa gerar aprendizados importantes, entretanto, isso não pode ser definido a priori. É necessário explicitar as potencialidades trazidas pelo orçamento participativo, bem como os seus limites. Para tanto é necessário examinar as relações mais abrangentes contidas nas políticas de participação em curso, como o OP, o que

implica uma discussão mais profunda sobre os limites da participação e da democracia na reforma do Estado em curso no Brasil.

A investigação pretendeu apreender as contradições ensejadas pela participação popular nas diversas práticas de orçamento participativo, através da identificação de elementos de formação política contidos nas experiências de OP. Quanto a esse objetivo procuramos analisar o pressuposto de que na elaboração compartilhada do orçamento ocorrem importantes aprendizagens, ou seja, a produção de conhecimentos novos, comportamentos, códigos que se tornam visíveis.

No caso das universidades públicas, indagamos se em função de conquistas históricas seculares, como a autonomia universitária (conquista esta tardia no Brasil) e mesmo de seu corporativismo (pensando a universidade desde sua existência medieval como uma corporação de docentes, técnicos e administrativos e estudantes), foi possível instituir nas universidades públicas espaços de fato autogovernados pela comunidade, configurando instâncias de participação democrática diferenciada (*vis-à-vis* a autonomia dos municípios), considerando o preceito constitucional e as suas referidas mediações particulares.

Com relação à autonomia universitária procuramos demonstrar que, também no âmbito das universidades públicas, o Estado redesenhado pelo ajuste neoliberal não poderia deixar de repercutir no enfraquecimento do exercício da autonomia assegurada pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, ainda assim, o peso das mediações singulares que conformam a universidade permite afirmar a existência de importantes distinções com as práticas de OP no município estudado.

De fato, as lutas concretas da comunidade universitária, em particular do movimento docente pela democratização da Universidade Estadual Paulista (UNESP), no início dos anos de 1980, e as lutas pelo financiamento público e pela autonomia até os dias de hoje, permitiram avanços importantes na materialização da autonomia, como a subvinculação orçamentária e a consolidação de práticas participativas de elaboração dos orçamentos. Contudo, também aqui, é verdadeira a tese a respeito do caráter instável do público dentro do Estado capitalista: as conquistas são constantemente questionadas pelos governos estaduais.

Através da pesquisa documental e de entrevistas buscou-se reconstruir a trajetória de lutas na UNESP pela afirmação e manutenção do caráter público da Universidade, freqüentemente ameaçado pelos governos que se seguiram a Constituição de 1988.

O objetivo dessa reconstrução foi demonstrar e reforçar a tese de que público é uma categoria relacional que só existe enquanto há embates sociais. Considerando que esses embates podem gerar aprendizados importantes e decisivos para a continuidade e avanço das

lutas sociais, procurou-se demonstrar como, no movimento pela democratização, em um primeiro momento e, depois nas mobilizações para assegurar o financiamento estatal da Universidade, os sindicatos e os docentes se apropriaram de conhecimentos e informações importantes sobre o orçamento da Universidade, mas, principalmente se apropriaram do conhecimento e das formas de organização e luta da classe trabalhadora, logrando algumas conquistas importantes, como a participação nos órgãos colegiados, eleições diretas e a paridade na escolha de dirigentes, essa, no entanto, perdida com a subordinação da Universidade às políticas conservadoras do Ministério da Educação, a manutenção de repasses financeiros vinculados à arrecadação do ICMS do Estado, atualmente também ameaçada pelo governo estadual.

Quanto à experiência de orçamento participativo implantada na Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP/Campus de Marília em 1993, concluímos que o OP trouxe avanços importantes em termos de organização e gestão democrática da universidade, reforçando a autonomia e a democracia na instituição. A prática instituída na Faculdade revelou-se uma estratégia importante para afirmar uma das dimensões fundamentais da autonomia universitária que é o autogoverno, com impactos importantes em termos da ampliação da participação nos assuntos referentes ao financiamento e gestão da Unidade. Contudo, nos últimos anos registraram-se a presença de um processo de burocratização e esvaziamento político do OP, movimento que também reforça a tese da instabilidade do público e as tensões entre as formas de protagonismo possibilitadas pela autonomia universitária e o avanço das políticas heteronômicas sobre as universidades públicas.

As entrevistas da pesquisa, embora restritas aos docentes que, de uma forma ou outra viabilizaram a implantação do OP na FFC, propiciaram uma visão minuciosa sobre esse processo, suas dificuldades e suas conseqüências para a Instituição. Cabe registrar, no entanto, a importância de uma pesquisa ainda mais ampla com o conjunto da comunidade universitária no sentido de estabelecer seus vínculos com a experiência do orçamento participativo. Em um momento em que as universidades públicas, de forma geral, e as universidades estaduais paulistas, em particular, encontram-se duramente ameaçadas por reformas e medidas que visam aprofundar a privatização e mercantilização da educação superior brasileira, atentando contra a autonomia constitucionalmente assegurada a todas as universidades e, mais concretamente, contra a autonomia conquistada em 1989 pelas universidades estaduais paulistas, tornam-se ainda mais relevantes análises que explicitam as transformações de caráter privado-mercantil operadas no âmbito das universidades e seus impactos sobre os trabalhadores dessas instituições.

A universidade enquanto espaço público de produção e socialização de conhecimento requer o pleno exercício da autonomia, ou seja, plena capacidade de se auto-regular e de se autogovernar. Mas, a autonomia assim entendida contrasta com a idéia atualmente dominante de autonomia para atender aos desígnios do mercado ou a interesses particularistas, e requer, por sua vez, intensas lutas sociais para assegurá-la. Daí a necessidade das análises acima referidas, capazes de compreender como as políticas heteronômicas e mercantis afetam o sujeitos sociais em seus processos de trabalho, modificando práticas e culturas, solapando suas formas de organização e de lutas, fragilizando ainda mais a autonomia e os vínculos da universidade com um projeto transformador.

Em ambas as situações investigadas, as autonomias municipal e universitária, foram concebidas como germes contraditórios para conformar o público como esfera antagônica ao privado mercantil. O estudo procurou evidenciar como esse objetivo estratégico é antinômico em relação ao capital e à mercantilização de todas as esferas da vida e, justo por isso, foi duramente atacado por meios diversos, como o transformismo que opera a favor do consentimento dos dominados com a ordem do capital.

Mas nada disso é absoluto e imutável, pois a realidade é contraditória. Em um contexto em que novos ventos latino-americanos sopram o continente, resgatar essas experiências é também uma forma de resgatar a memória dos que lutaram pelo público e, sobretudo, um convite para que novas gerações possam levar adiante essa luta que pertence a todos os trabalhadores.

## Referências

A AUTONOMIA da miséria, miséria da autonomia. **Boletim ADUNESP Central**. São Paulo, n. 13, 1989.

ABERS, Rebeca. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre – RS. **CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos**. Disponível em: [www.portweb.com.br/ong/cidade/texto](http://www.portweb.com.br/ong/cidade/texto). Acesso 1997.

ABREU, Renato de Paula. **Orçamento Participativo: espaço de politização do Estado e Irrupção da política? Estudo de caso: Conjunto Taquaril**. 2004. 152 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)-Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

AÇÕES do Fórum das Seis na ALESP. **Boletim Especial Fórum das seis**. São Paulo, 15 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/Database/campanhas/2005/Boletim150605.pdf>. Acesso em: 28 de fev. 2007.

ADUSP bancará ação de aposentados contra desconto. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 159, 19 de abril 2004. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/159/inf15304.htm>. Acesso em: 27 de fev. 2007.

ANDERSON, Perry. Comentário: Poder, política e o Iluminismo. In: MILIBAND, David (Org.). **Reiventando a Esquerda**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997. p. 58-64.

ANDES-SN. **Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira**. 3ª ed. atualizada e revisada. Brasília: Cadernos Andes, n. 2, out. 2003.

ANDES-SN. **Documento de Avaliação**. Greve Unificada dos SPF de 2003: Início de um Novo Tempo para a Classe Trabalhadora Brasileira. Brasília, 2003. Disponível em [http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/conflitos/area\\_trabalho/0097.pdf](http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/conflitos/area_trabalho/0097.pdf). Acesso em 26 de fev. 2007.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 7ª reimpressão. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. 261p.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 8ª ed. Revista. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

ARAÚJO, Nadia de & ALMEIDA, Ricardo R. O conceito de espaço público aplicado à atuação institucional do Tribunal de Justiça da União Européia. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro: PUC/RJ, n. 7, 2005. Disponível em: [www.puc-rio.br/direito/revista/artigos](http://www.puc-rio.br/direito/revista/artigos). Acesso em: março de 2006.

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNESP. **Informe Jurídico**. São Paulo, 24 de agosto de 1984a.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Ato de Apoio ao Reitor Pro-tempore – Jorge Nagle** – Dia 5 de setembro de 1984 às 16 horas na sala de reuniões do Conselho Universitário. São Paulo, Secretaria Geral da Associação dos Docentes da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, 1984b.

\_\_\_\_\_. **Criando a UNESP**. Botucatu, novembro de 1984c.

\_\_\_\_\_. Resgatando a história e apostando no futuro. **Revista Adunesp**, São Paulo, n. 1, set. 1996.

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNESP S.SIND. **Carta de apresentação do Chapão da Adunesp 2005-2007**. Disponível em: [http://www.adunesp.org.br/colegiados/2005\\_2007/carta\\_apresentacao\\_chapao2005.pdf](http://www.adunesp.org.br/colegiados/2005_2007/carta_apresentacao_chapao2005.pdf). Acesso em: abril de 2007.

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO S. SIND. Encarte Previdência. Rio de Janeiro, 20 de out. de 2003. Disponível em: <http://www.adufrj.org.br/>. Acesso em: 26 de fev. de 2007.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Avelina (Org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.17-46.

\_\_\_\_\_. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo, Cortez Editora, 2003, p. 13-60.

AZEVEDO, Sérgio & PRATES, Antônio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: ANPOCS/Vértice, p. 122-152, 1991.

AZEVEDO, Sérgio & AVRITZER, Leonardo. A política do Orçamento participativo: nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade civil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS. XVIII, 1994. Caxambu, 28 p. (Mimeogr.).

BALANÇO político da greve. **Jornal do Fórum das Seis**. São Paulo, p. 3, julho de 1994.

BARBOSA, Maria Valéria. **Democracia e participação na Unesp de Marília**. Marília, 2007. (Depoimento).

BITTAR, Jorge (Org.). **O modo petista de governar**. São Paulo: Teoria & Debate, 1992. 324 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Ciência Política**. 11<sup>o</sup> ed. Brasília: Editora da UNB, vol. 1 e 2, 1998. 1130 p.

\_\_\_\_\_. O Futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 171 p.

\_\_\_\_\_. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Ed. UNESP, 1995.

BOITO JR. Armando (Org.) **A Comuna de Paris na história**. São Paulo: Xamã, Centro de Estudos Marxistas – IFCH/UNICAMP, 2001. 231 p.

**BOLETIM DA ADUNESP – ASSIS**. Assis, São Paulo, 29 de nov. 1984.

**BOLETIM DA ADUNESP Central**. São Paulo, n. 14, 1989.

**BOLETIM DA ADUNESP Central**. São Paulo, n. 15, 1989.

BORDIEU, Pierre & WACQUANT, Loïc. A nova bíblia do Tio Sam. Fórum Social Mundial, março 2001. Disponível em: [http://www.lainsignia.org/2001/marzo/int\\_023.htm](http://www.lainsignia.org/2001/marzo/int_023.htm). Acesso em: agosto de 2006.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 528-53, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Ano CXXXIV, n. 248, 23 de dez. 1996. p. 27.833-27.841.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.131, de 24 de novembro de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 de nov. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.192, de 21 de dezembro de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 de dez. 1995.

BRENNER, Robert. **O boom e a bolha**: os Estados Unidos na economia mundial. Rio de Janeiro: Record, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Nova Esquerda Social-Liberal em Berlim. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 de jun. 2000. Disponível em: <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/journal/p/pereira4.doc>. Acesso em maio de 2007.

\_\_\_\_\_ & SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. 316p.

BUCI-GLUCKSMANN. Christinne. **Gramsci e o Estado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. 499 p.

CARDOSO, Ruth Leite. Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia. In: REIS, Fábio W. & O'DONNELL, Guillermo. **A democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice Editora Revista dos Tribunais, 1988. p. 368-382.

CFO, novamente governista, ignora vetos à LDO. **Informativo ADUSP**, São Paulo, Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/230/inf23002.html>. Acesso em: 06 de maio de 2007.

CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hégio (Org.) **A universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999. p. 211-223.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A nova Constituição – uma nova administração municipal? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 23, ago./out., p. 104-107, 1989.

COGGIOLA, Osvaldo. **Escritos sobre a Comuna de Paris**. São Paulo: Xamã, Seleção de textos, 2003. 207 p.

COMO Transformar 14,45% em 8,72% . Reforma da previdência já atinge o seu bolso! E come 5% do seu salário!!! **Boletim da ADUNICAMP**. Campinas, n. 14, 26/05/2003. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/>. Acesso em: 25 de fev. de 2007.

CONQUISTAS e lições de uma greve vitoriosa. **Boletim Especial da ADUNICAMP**. Campinas, São Paulo, n. 18, 16 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/>. Acesso em: 27 de fev. de 2007.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento participativo em Belo Horizonte. In: GONÇALVES, Ma. Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio & GALVÃO, Antônio Carlos (Orgs.) *et al.* **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional**. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003. p. 113-129.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 220 p.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de Hoje. In: FÁVERO, Osmar & SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002. p.11-40.

\_\_\_\_\_. **Gramsci**. Porto Alegre: L & PM Editores, Fontes do pensamento político, v. 2, 1981. 232 p.

CRUESP diz: “Reajuste é ZERO”. **Jornal do Fórum das Seis**. São Paulo, 10 de maio de 2004. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/Forum/2004/boletins/Boletim100504.pdf>. Acesso em: 27 de fev. 2007.

CRUESP insiste nos 0,75% na data-base!!! **Boletim Fórum das Seis**, São Paulo, 08 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/Forum/2006/boletim/08062006.pdf>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2007.

DAGNINO, Avelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. DAGNINO, A. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Autonomia Agredida. **Blog dos estudantes que ocupam a reitoria da USP**. Disponível em: <http://ocupacaousp.noblogs.org/post/2007/05/27/autonomia-universit-ria-texto-do-jurista-dalmo-de-abreu-dallari>. Acesso em: 28 de maio de 2007.

DAL RI, Neusa Maria. **Sindicato, autonomia e gestão democrática na universidade**. 1997. 227f. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

DEMO, Pedro. Participação e planejamento – arranjo preliminar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 25, jul./set., p. 31-54, 1991.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UNB/ENAP, 1997. p. 19-54.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e governança democrática: em direção à democracia sustentada? Rio de Janeiro: Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2004. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz\\_reforma\\_do\\_estado.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_reforma_do_estado.pdf). Acesso em: 26 de março de 2007.

É ESSA a autonomia que queríamos? **Boletim ADUNESP Central**. São Paulo, n. 12, 1989.

ENTENDA a Luta da LDO. **Jornal do Fórum das Seis**. São Paulo, p. 6, julho de 1994.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. **Revolución Francesa y administración contemporânea**. Madri: Taurus Ediciones S. A, 1984. 142 p.

ESCOLHA cabe à comunidade. **Jornal da UNESP**. Informe Eleição. São Paulo, n.1, agosto de 1992.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: GONÇALVES, Ma. Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio & GALVÃO, Antônio Carlos (Orgs.) **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: Editora da UNESP/ANPUR, 2003. p. 81-94.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A autonomia universitária no Brasil: uma utopia? **Education Policy Analysis Archives**, USA, v. 7, n. 24, ago. 1999. Disponível em: <http://epaa.asu.edu/epaa/v7n24.html>. Acesso em: set. 2006.

FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. Porto Alegre: Globo, 1976.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno & MOLL, Jaqueline (org.) **Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000. p.37-82.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Gestão municipal e participação no Brasil: dialogando entre teoria e fatos. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2005, Santiago, Chile. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/congreso/prog10iprov.html>. Acesso em: março de 2006.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil. Um ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

FERRAZ, Anna Cândida. A Autonomia Universitária na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo: Edição especial, set. 1998. Disponível em: [www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistapge/revista/tes5.htm](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistapge/revista/tes5.htm). Acesso em: outubro de 2006.

FIORI, José Luis. Governabilidade, por que e qual? **Revista Teoria & Debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 29, p. 34- 43, jun./jul./agosto, 1995.

FLEURY, Sônia. Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2003, Panamá. Disponível em: [www.ebape.fgv.br/pp/peep](http://www.ebape.fgv.br/pp/peep). Acesso em: março de 2006.

**FÓRUM DAS SEIS**. São Paulo, 9 de maio de 1995.

FREITAS, Helena C. L. de. A autonomia das universidades públicas paulistas. **Universidade e Sociedade**. São Paulo, Ano I, n. 2, nov., p. 36-8, 1991.

GARRAFA, Volnei. Bioética cotidiana. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2005000100038&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2005000100038&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 Set. 2006.

GEBARA, José Jorge. A Autonomia na UNESP. **Revista da Adunicamp**. Campinas, n. 1, Julho, 1999. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/publicacoes/revista1/gebara.htm>. Acesso em: agosto de 2006.

GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan. **O Orçamento Participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997. 97p.

GENRO, Tarso. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: FISCHER, Nilton Bueno & MOLL, Jaqueline (org.) **Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, Editora Vozes, 2000. p. 15-16.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita. O futuro da política radical**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista/UNESP, 1996. 296 p.

\_\_\_\_\_. Admirável mundo novo: o novo contexto da política. In: MILIBAND, David (Org.). **Reiventando a Esquerda**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997. p. 37-57.

\_\_\_\_\_. **Mundo em descontrolo. O que a globalização está fazendo de nós.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

\_\_\_\_\_. A Terceira Via em cinco dimensões. **Folha de São Paulo**, Mais!, São Paulo, 21 de fev. 1999a.

\_\_\_\_\_. Giddens rejeita a brasilização. **Folha de São Paulo**, Mais!, São Paulo, 1999b.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez Editora, Coleção Questões da Nossa Época, v. 84, 2001. 120 p.

GOLPE de Alckmin abala arrecadação do ICMS. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 162, 1º de junho 2004. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/162/inf15304.htm>. Acesso em: 27 de fev. 2007.

GOVERNO perde votação da LDO-2007 na CFO. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 221, 11 de setembro 2006. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/221/inf22101.html>. Acesso em: 28 de fev. 2007.

GREVE nas Universidades. **Jornal do Fórum das Seis**, São Paulo, p. 3, jan. de 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Revista On-Line de la Universidad Bolivariana**, Santiago/Chile, vol. 4, n. 10, 2005. Disponível em: [www.revistapolis.cl](http://www.revistapolis.cl). Acesso em: março de 2006.

HERBERT, Sérgio Pedro. **A experiência pedagógica do orçamento participativo em comunidades da região do Vale do Caí.** 2002, Dissertação (Mestrado em Educação)-UNISINOS, Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/pesquisas/0005.doc>. Acesso em: abril de 2006.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987, 297 p.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança.** Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975. 495 p.

IVO, Anete Brito Leal. Governabilidade e governança na América Latina: teses e paradoxos. In: VII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2002, Lisboa, Portugal, 8-11 de out. 18 p. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043405.pdf>. Acesso em: 26 de março de 2007.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos – apontamentos para o debate. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 20, maio, 1990. p. 121-143.

JUSTIÇA recebe nesta semana ação da Adusp que contesta “confisco” de Alckimin dos 5%. **Informativo ADUSP**. São Paulo, n. 151, 15 de dez. 2003. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/151/inf15304.htm>. Acesso em: 26 de fev. 2007.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, out., p. 63-82, 1999. (editada em fev. 2000).

LE DÉBAT. France: Gallimard, n. 50 spécial, Mai-Août 1988. 279 p.

LEHER, Roberto. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 151-187.

\_\_\_\_\_. O público como expressão das lutas sociais: dilemas nas lutas sindicais e dos movimentos sociais frente ao desmonte neoliberal da educação pública. In: **Outro Brasil**. Rio de Janeiro: UERJ, 2005a. Disponível em: [http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/analises.asp?Id\\_Analise](http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/analises.asp?Id_Analise). Acesso em: set. 2006.

\_\_\_\_\_. O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, Estela & ALGEBAILLE, Eveline (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2005b, p. 25-40.

\_\_\_\_\_. A sociedade civil contra a esfera pública. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis: EDUFMA, v. 9, n. 1, p. 129 – 156, jan./jun. 2005c.

\_\_\_\_\_. A universidade nos países periféricos e o projeto de autonomia do MEC. **Revista da Adunicamp**. Campinas, n. 2, nov. 1999. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/publicacoes/revista2/leher.htm>. Acesso em: agosto de 2006.

LEI Orçamentária. Em defesa das universidades. **Boletim do Fórum das Seis**, São Paulo, 29 de out. de 1996.

LIMA, Gildo. A política de relações com a comunidade e o orçamento participativo – a experiência de Porto Alegre/RS Brasil. SEMINÁRIO POLÍTICA SOCIAL SUBSIDIÁRIA EM CENTROS URBANOS DA AMÉRICA LATINA. 1994. Bogotá – Colômbia, 11 p. (Mimeogr.).

LIMA, Kátia Regina S. Reforma universitária do governo Lula: o relançamento do conceito de público não-estatal. In: NEVES, Lúcia M. W. (Org.) **Reforma universitária do governo Lula. Reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004, p. 23-46.

\_\_\_\_\_. “Terceira Via” ou social-liberalismo: bases para a refundação do projeto burguês de sociabilidade. **Revista Universidade e Sociedade**, DF, Ano XIV, n. 34, p. 11-21, out. 2004.

\_\_\_\_\_. **Reforma da educação superior nos anos de contra-revolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luis Inácio Lula da Silva**. 2005. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou Bonapartismo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora UNESP, 2004. 372 p.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa** do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC, Florianópolis, n. 33, novembro de 2002. [www.sociologia.ufsc.br/cadernos/Cadernos%20PPGSP%2033.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/cadernos/Cadernos%20PPGSP%2033.pdf). Acesso em outubro de 2005.

LUXEMBURGO, Rosa. **Greves de massa, partido e sindicato**. Coimbra: Centelha, 1974.

MAIS uma jornada histórica na ALESP. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 190, 17 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/190/inf19002.htm>. Acesso em: 28 de fev. 2007.

MANUAL da data-base. Só a mobilização melhora o salário. **Jornal do Fórum das Seis**, São Paulo, 1994.

MAPA da Destruição (os decretos do governo Serra). **Informativo Adusp**, São Paulo, n. 232. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/232/inf23201.html>. Acesso em 06 de maio de 2007.

MARTINS, André Silva & NEVES, Lúcia M<sup>a</sup>. Wanderley. A proposta de autonomia universitária do governo Lula. In: NEVES, Lúcia M<sup>a</sup>. Wanderley (Org.) **Reforma universitária do governo Lula. Reflexões para o debate**. São Paulo: Editora Xamã, 2004, p. 91-110.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Pensadores, 1978.

\_\_\_\_\_. **A questão judaica**. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

\_\_\_\_\_. MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **A guerra civil na França**. Obras Escolhidas. São Paulo: Alfa-Ômega, vol. 2, 1983.

MENDONÇA, Sueli Guadalupe de Lima. **Núcleo de Ensino da Unesp: estratégia de interação universidade e sociedade – o caso Unesp**. 1998. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

MESCHKAT, Klaus. Uma crítica a la ideologia de la “sociedad civil”. **Forociudadano.com**, Ideas y conceptos. Disponível em <http://www.forociudadano.com/ideas/MeschkatSociedadCivilCritica.htm>, acesso março de 2006.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital**. Rumo a uma teoria da transição. Campinas: Editora da UNICAMP, São Paulo: Boitempo Editorial, 2002. 1102 p.

MIGUEL, Luís Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 16, n. 46, junho 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid). Acesso em: 27 de março de 2006.

MILANI, Carlos R. S. O “princípio participativo” na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS. XXIX, 2005, Caxambu. 27 p. Disponível em: [http://www.cooperaremporugues.org/apc-aa-cooperaremporugues/img\\_upload/b90e04472576dd31550b30512ae582d3/Anpocs\\_paper\\_2005\\_final.pdf](http://www.cooperaremporugues.org/apc-aa-cooperaremporugues/img_upload/b90e04472576dd31550b30512ae582d3/Anpocs_paper_2005_final.pdf). Acesso em: 17 de março de 2007.

MOLL, Jaqueline & FISCHER, Nilton Bueno. Pedagogias nos tempos do Orçamento Participativo em Porto Alegre: possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública. In: FISCHER, Nilton Bueno & MOLL, Jaqueline (org.) **Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. p. 143-168.

NAVARRO, Zander. Democracia e controle social de fundos públicos – o caso do “orçamento participativo” de Porto Alegre (Brasil). In: BRESSER PEREIRA, L. C. & CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 293-334.

\_\_\_\_\_. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 89-128.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências sociais**, ANPOCS, São Paulo, v. 18, n. 52, junho, p. 185-202, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Orçamento Participativo ou Saint-Simonismo requeitado? In: SEMINÁRIO NOVOS DESAFIOS DA ESQUERDA NA AMÉRICA LATINA. **Fundação Rosa Luxemburgo**, 24 a 26 de nov. 2003, São Paulo. Disponível em: <http://www.rls.org.br/>. Acesso em: 07 set. 2006.

OLIVEIRA, Edmilson Francisco de. **Governança e Orçamento Participativo: reflexões a partir do caso de Porto Alegre**. 2005. 95 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

OTTMANN, Goetz. Cidadania mediada. Processos de democratização da política municipal no Brasil. **Novos Estudos** – CEBRAP, São Paulo, n. 74, p. 155-175, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 27 de março de 2007.

PARTICIPAÇÃO. O melhor caminho para a sucessão. São Paulo: **Boletim SINTUNESP – DCE – ADUNESP**, Out. de 1992.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções de encontros e congressos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

PAUTA Unificada de Reivindicações da Data-Base (maio) de 1994. **Boletim do Fórum das Seis**. São Paulo, 1994.

PINTO, Jose Marcelino de Rezende Os números do financiamento da educação no Brasil. **Pro-Posições**, São Paulo, v. 16, n. 3(48), p. 75-105, set./dez. 2005.

PIRES, Roberto R. C. **Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte**. 2001. 152 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Superior de Administração Pública)-Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2001.

PLANO DIRETOR da F.F.C. 1993 - 1996. Marília, 14/15 de dezembro de 1993.

PLEITO combina avanços e retrocessos. **ADUNESP INFORMA**. Editorial. São Paulo, 1996. p. 2.

PONTUAL, Pedro. **O processo educativo no orçamento Participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado**. 2000. Tese (Doutorado em Educação)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. 185 p.

PRATES, Antônio Augusto Pereira & ANDRADE, Luis Aureliano Gama. Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 132-152, abr./jun. 1984.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Histórico do Orçamento Participativo**. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1)> Acesso em: setembro de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Participação Popular na Elaboração do Orçamento Municipal de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PBH, junho de 1993. (Mimeog.)

\_\_\_\_\_. **Avaliação Preliminar do Orçamento Participativo para 1995**. Belo Horizonte: PBH, 1994.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Atividades do Orçamento Participativo para 1994** (versão 4 para discussão na Coordenação do OP). Belo Horizonte: PBH - Coordenação do Orçamento Participativo, maio de 1994 (Mimeog).

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo para 1996 – consolidando uma nova forma de governar**. Belo Horizonte: PBH, 1995.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo 2007-2008. Metodologia**. Belo Horizonte: PBH, 2006.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo 2007/2008**. Plano Regional de Investimentos. Belo Horizonte: PBH, 2006.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico de Belo Horizonte – 2003**. A receita e a Despesa de Belo Horizonte no período 93/2002. Disponível em: [http://portal2.pbh.gov.br/pbh/pgEDOCUMENT\\_VisualizaConteudo\\_Header.html?query=pp\\_conteudo.id=6896](http://portal2.pbh.gov.br/pbh/pgEDOCUMENT_VisualizaConteudo_Header.html?query=pp_conteudo.id=6896). Acesso em: maio de 2007.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 330 p.

REESTRUTURAÇÃO da Universidade. **Boletim ADUNESP – Assis**. Assis, São Paulo, 01 de dez. 1982.

\_\_\_\_\_. **Boletim da ADUNESP – Assis**, São Paulo, 15 de dez. 1982.

\_\_\_\_\_. **Boletim da ADUNESP – Assis**, São Paulo, 13 de jan. 1983.

\_\_\_\_\_. **Boletim da ADUNESP – Assis**, São Paulo, 20 de jan. 1983.

REITORES comparecem despreparados à reunião com o Fórum das Seis. **Boletim da ADUNICAMP**. Campinas, n. 7, 24 de abril de 2000. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/>. Acesso em: 21/02/2007.

RIBEIRO, Ana Clara Torres & GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**. Período de 1997 a 2000. Petrópolis: Editora Vozes, Fórum Nacional de Participação Popular, 2003. 118 p.

ROSEMBERG, Arthur. **Democracia y socialismo**. Aporte a la história política de los últimos 150 anos. Buenos Aires: Editorial Claridad, 1966. 303 p.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAES, Décio. **República do capital. Capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001. 153 p.

SAI LEMBO, entra Serra. Ocaso e alvorada preocupantes. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 229, 05 de fevereiro 2007. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/229/inf22906.html>. Acesso: 28 de fev. 2007.

SAMUELS, David. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 05 Set. 2006.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo. Teoria e prática**. São Paulo: Cortez, Coleção Questões da Nossa Época, v. 97, 2002. 119 p.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Que Democracia? Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento. **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 maio de 2007.

SANTOS, M. Rosimary S. **Caminhos municipais da cidadania: mudança institucional e democratização no Brasil**. 1996. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil. In: FIDALGO, Fernando & MACHADO, Lucília (Editores). **Dicionário da Educação profissional**. Belo Horizonte, Núcleo de Estudos Sobre Trabalho e Educação - NETE, 2000. p. 314.

SANTOS JR. Orlando Alves. **Democracia e governo local. Dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, FASE, 2001. 248 p.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil. Cultura e educação para a democracia**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999. 279 p.

SILVA, Felipe Carreira da. Democracia deliberativa: avaliando os seus limites. II CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE CIÊNCIA POLÍTICA. 2004, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian. Disponível em: [www.ces.uc.pt/publicações/oficina/203/203.pdf](http://www.ces.uc.pt/publicações/oficina/203/203.pdf). Acesso em: março de 2006.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na reforma do Estado**. São Paulo: Cortez Editora, Coleção Questões da Nossa Época, v. 103, 2003. 120 p.

SOARES, José de Lima. **O PT e a CUT nos anos 90: encontros e desencontros de duas trajetórias**. Brasília: Fortium, 2005. 276 p.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez Editora, Coleção Questões da Nossa Época, v. 78, 2000. 118 p.

\_\_\_\_\_. As eleições municipais e a municipalização dos serviços sociais. **Outro Brasil**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: [http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Docs/135200512154\\_laura\\_setembro\\_2004.pdf](http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Docs/135200512154_laura_setembro_2004.pdf). Acesso em: agosto 2006.

SOMARRIBA, M. M. G. & AFONSO, M. R. Poder Legislativo municipal e movimentos populares: participação e clientelismo em Belo Horizonte. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, X, 1986, Campos do Jordão. 38 p. (Mimeogr.).

SOMARRIBA, M. M. G. & DULCI, Otavio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UNB/ENAP, 1997. p. 391- 425.

SOUZA JR, Justino. Capital Humano. In: FIDALGO, Fernando & MACHADO, Lucília (Editores). **Dicionário da Educação profissional**. Belo Horizonte, NETE, 2000, p. 46.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, out./dez. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso). Acesso em 01 de junho de 2006.

SUSPENSA a greve, a luta contra a reforma da Previdência continua. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 145, 22 de ago. de 2003. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/145/inf14501.htm>. Acesso em: 26 de fev. 2007.

TAVARES, Maria das Graças G. **Reformas da educação superior no Brasil pós 85: desafios à extensão e à autonomia universitárias**. Disponível em: [www2.uerj.br/~anped](http://www2.uerj.br/~anped) 11/20/TAVARES. Acesso em: agosto 2006.

TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. (Des) Ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, Almir. O (mau) exemplo do IPESP. São Paulo, **Revista da ADUSP**, n. 30, jun. 2003. p. 95. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/revista/30/Default.htm>. Acesso em: 25 de fev. 2007.

TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.) **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Polis, 1994. p. 43-53.

TEXIER, Jacques. **Revolução e democracia em Marx e Engels**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005. 241 p.

TODOS à ALESP, por mais recursos para a educação! **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 230, 27 de fevereiro 2007. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/230/inf23006.html>. Acesso 06 de maio 2007.

TRINDADE, Hélió. A autonomia segundo o MEC: fragilidade política e ambigüidade conceitual. In: TRINDADE, Hélió (Org.) **A universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 171-176.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA". **Interpretação do Estatuto aprovado pelo Conselho Universitário em 13/08/92**. São Paulo: Conselho Universitário, 1992. (Mimeog.).

\_\_\_\_\_. Atribuições/ APLO. Disponível em: [http://unesp.br/aplo/int\\_conteudo\\_sem\\_img.php?conteudo=91](http://unesp.br/aplo/int_conteudo_sem_img.php?conteudo=91). Acesso em: 27 de maio de 2007.

VIEITEZ, Cândido Giraldez. Trabalhadores e políticas de auto-administração. **Universidade e sociedade**. São Paulo, ano VI, n. 10, jan, p. 138-46, 1996.

\_\_\_\_\_ & LODI, L. H. A autonomia das universidades públicas paulistas. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 2, nov., 1991.

\_\_\_\_\_ & FALEIROS, Maria Izabel. **Programa de Ação (1992-1996)**. Marília, 1992. (Mimeog.)

\_\_\_\_ & FALEIROS, Maria Izabel. **Balanço da Administração da UNESP, Campus de Marília, na gestão do período de 1992/1996**. Marília, maio de 2006. (Mimeog.)

\_\_\_\_ & DAL RI, Neusa Maria. A política neoliberal de despolitização dos antagonismos de classe. **Organizações de Democracia**, Marília, v. 7, n. 1/2, jan.-jun./jul.-dez., 2006. p. 1-10.

VITÓRIA histórica na Comissão de Finanças e Orçamento. **Boletim da ADUNESP**. São Paulo, n. 10/05, 1º de julho de 2005. Disponível em: [http://www.adunesp.org.br/secretaria/boletins/boletins\\_05/Boletim%20nº%2010-05.pdf](http://www.adunesp.org.br/secretaria/boletins/boletins_05/Boletim%20nº%2010-05.pdf). Acesso em: 28 de fev. 2007.

ZARUR, George. **Autonomia Universitária: para onde vai a universidade brasileira**. Disponível em: [www.georgezarur.com.br/pagina.php/95](http://www.georgezarur.com.br/pagina.php/95). Acesso agosto 2006.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 61-86.

WEYH, Cênio & HERBERT, Sérgio Pedro. Orçamento Participativo e Educação. Rio de Janeiro, **Resenhas Educativas**, nov. 2005. Disponível em: <http://edrev.asu.edu/reviews/revp38.htm>. Acesso em: abril 2006.

WOISKI, Emanuel R; BARBOSA, Maria Valéria; & MENDONÇA, Sueli Guadalupe L. A greve e o resgate da Universidade Pública Paulista. In: LOUREIRO, Isabel & DEL-MASSO, Maria Cândida (Orgs.). **Tempos de greve na Universidade Pública**. Marília: Unesp-Marília-Publicações, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2001. p. 117-132.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. 261 p.

WORLD BANK. **Governance e Development**. Washington D.C. 1992.

\_\_\_\_. **La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington. D.C. 1994.

\_\_\_\_. **Do confronto à colaboração: relação entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial.** Washington D.C. 2000.